

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht

Bonn : BLK 2001, 12, 75 S. - (Materialien des Forum Bildung; 8)



Quellenangabe/ Reference:

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht. Bonn : BLK 2001, 12, 75 S. - (Materialien des Forum Bildung; 8) - URN: urn:nbn:de:0111-opus-3015 - DOI: 10.25656/01:301

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-3015>

<https://doi.org/10.25656/01:301>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

**Qualitätsentwicklung und
Qualitätssicherung im
internationalen Wettbewerb
Vorläufige Empfehlungen
und Expertenbericht**



Arbeitsstab Forum Bildung

in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission
für Bildungsplanung und Forschungsförderung

Hermann-Ehlers-Straße 10
53113 Bonn
Tel. (0228) 5402-127
Fax (0228) 5402-170
oder (01888) 5402-127
info@forumbildung.de

5. Juni 2001

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb

Vorläufige Empfehlungen des Forum Bildung

Das Forum Bildung hat auf der Grundlage des Berichts der Expertengruppe die nachfolgenden Vorläufigen Empfehlungen zur Qualitätssicherung erarbeitet. Die Handlungsfelder dieser Empfehlungen bedürfen einer weiteren Konkretisierung zu umsetzbaren Maßnahmen.

Die Vorläufigen Empfehlungen werden in einen breiten öffentlichen Dialog eingebracht. Am Ende des Diskussionsprozesses werden die Empfehlungen überarbeitet und in Gesamtempfehlungen zusammengefasst, die durch gute Beispiele illustriert werden sollen.

Präambel

Bildung nimmt eine immer stärkere Schlüsselrolle für die Entwicklung des Einzelnen und der Gesellschaft ein. Die Qualität von Bildung beeinflusst entscheidend die Möglichkeiten der persönlichen Entfaltung, der gesellschaftlichen Teilhabe und der Gestaltung der Gesellschaft sowie der beruflichen Integration und des beruflichen Fortkommens. Die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität von Bildung gehört daher zu den Kernaufgaben der Bildungspolitik.

Qualitätsentwicklung und -sicherung hat es schon immer in allen Bereichen des Bildungssystems gegeben. Mit den erheblichen Veränderungen, die sich im gesamten Bildungswesen infolge von Bildungsexpansion und immer rascherem Wandel vollzogen haben, wird die Frage der Qualitätssicherung zunehmend unter veränderten Bedingungen diskutiert. Dazu trägt auch die internationale Debatte bei, z.B. TIMSS und PISA für die Qualitätsentwicklung und -sicherung im schulischen Bereich sowie der Bologna-Prozess für die Hochschulen.

Qualitätsentwicklung und -sicherung kosten Geld. Sie zahlen sich aus durch Stärkung der Innovationen im Bildungswesen, bessere Ergebnisse und höhere Zufriedenheit von Lernenden und Lehrenden.

So wie sich die Bedeutung von unterschiedlichen Bildungszielen im Wandel der Anforderungen an Bildung verändert, stellt auch Qualität keine statische Größe dar, sondern ihre Definition muss fortlaufend überprüft und an die sich verändernden Bedingungen angepasst werden. Angesichts der unterschiedlichen Ziele, Funktionen und Steuerungsmodelle der einzelnen Bildungsbereiche kann es kein allgemeines Modell der Qualitätsentwicklung und -sicherung für das gesamte Bildungssystem geben. Allerdings gibt es zentrale Elemente, die für alle Bildungsbereiche relevant sind (vgl. I. Leitsätze). Die vom Forum Bildung erstmals angestoßene bildungsbereichsübergreifende Behandlung von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung bedarf dringend einer Fortsetzung und Vertiefung.

I. Leitsätze

1. Zieldefinition

Die Definition der jeweiligen Bildungsziele ist entscheidende Voraussetzung für die Messung, Entwicklung und Sicherung von Qualität. Die Ziele betreffen Handeln unterschiedlicher Ebenen.

Qualität ist ein relativer Begriff, der nur in bezug auf Funktionen und Ziele definiert und beurteilt werden kann. Dies wird in der bisherigen Diskussion über Qualitätssicherung nicht immer hinreichend beachtet. Ziele sind daher auf der Ebene des Bildungssystems wie auf der Ebene der Bildungseinrichtung so konkret zu definieren, dass sie sich als Orientierungspunkte für Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung eignen. So ist es für die Lösung von Fragen der Messbarkeit des Erwerbs überfachlicher Kompetenzen von entscheidender Bedeutung, dass überfachliche Bildungsziele genauso konkret definiert werden, wie das traditionell für die Vermittlung von fachlichem Wissen erfolgt.

2. Gegenstand von Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung

Qualität von Bildung ist mehrdimensional. Als Ansatzpunkte für Qualitätsentwicklung und -sicherung sind insbesondere die Aspekte der Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität zu unterscheiden, die miteinander verknüpft sind.

Strukturqualität (Input-Faktoren) umfasst die Rahmenbedingungen, unter denen Bildungseinrichtungen arbeiten, z. B. rechtlicher, organisatorischer und sozialer Rahmen, finanzielle, materielle und personelle Ausstattung, aber auch Faktoren der "Orientierungsqualität" wie

z. B. Aus- und Weiterbildung der Lehrenden, Lehr- und Rahmenpläne und andere Handlungsorientierungen für das Lehrpersonal.

Prozessqualität beschreibt die Art und Weise, wie Bildungseinrichtungen ihren Auftrag und ihre Ziele umsetzen, z. B. Auswahl und Gestaltung von Inhalten und Methoden, Beratung, Berücksichtigung der Lernvoraussetzungen der Teilnehmer, individuelle Förderung, Verhältnis von Lehrenden und Lernenden.

Ergebnisqualität bezieht sich auf die fachlichen und überfachlichen Wirkungen des Bildungsprozesses, z. B. Wissen, überfachliche und soziale Kompetenzen, Motivation, Werthaltungen, Voraussetzungen für lebenslanges Lernen. Dabei ist die Anschlussfähigkeit der erworbenen Kompetenzen für künftiges Lernen und Arbeiten zu berücksichtigen.

Die neue Qualitätsdiskussion ist Ausdruck eines Wechsels zu mehr "output"-Steuerung. Künftig wird für keinen Bereich eine rein "input-orientierte" Steuerung ausreichen. Dabei sind Fragen der Rahmenbedingungen für jeden Bildungsbereich unterschiedlich zu beantworten, beispielsweise, wer die zugrunde liegende inhaltliche Zielsetzung definiert, auf welcher Ebene Verfahren der Qualitätsentwicklung und -sicherung durchzuführen sind und welche Verfahren hierfür in Betracht kommen.

3. Mehr Selbständigkeit für Bildungseinrichtungen

Zunehmende Komplexität der Anforderungen an Bildung und Qualifizierung erfordert mehr Selbständigkeit von Bildungseinrichtungen. Die Verwirklichung der hierdurch angestrebten Qualitätssteigerung bedarf gezielter Unterstützung.

Selbständigkeit von Bildungseinrichtungen muss neben finanziellen Belangen insbesondere die Verantwortung für inhaltliche und personelle Gestaltung und Weiterentwicklung von Bildungsangeboten umfassen. Schrittweises Einräumen von Selbständigkeit und Eigenverantwortung führt nur dann zu Qualitätssteigerung, wenn die Entwicklung der durch sie freigesetzten Möglichkeiten unterstützt wird. Wie dies am wirkungsvollsten geschieht, hängt von der spezifischen Situation des jeweiligen Bildungsbereichs ab. Im Schulbereich ist eine systematische Unterstützung von Profil-, Personal- und Organisationsentwicklung der einzelnen Schule erforderlich, beispielsweise durch fachdidaktische Handreichungen, Beratung und Erfahrungsaustausch, Aus- und Weiterbildung für Lehrende, für das Schulmanagement und für Mitarbeiter der staatlichen Aufsicht. In anderen Bereichen, etwa im Hochschulbereich, ist eine stärkere Koppelung an Inzents geboten, z. B. über die Mittelvergabe.

4. Evaluation

Die Einräumung von mehr Selbständigkeit setzt die Bereitschaft zur Rechenschaftslegung voraus. Diese dient der Sicherstellung von Standards, der Transparenz und der

Weiterentwicklung der Qualität. Interne und externe Evaluation sind zugleich Instrumente der Selbststeuerung von Bildungseinrichtungen; dem Lernen aus Evaluationen kommt daher besondere Bedeutung zu.

Interne und externe Evaluation leisten einander ergänzende Beiträge zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Interne Evaluationen werden von der Einrichtung selbst veranlasst und durchgeführt. Ihr Verfahren kann dabei auf spezifische Fragestellungen und Bedingungen der jeweiligen Bildungseinrichtung abgestimmt werden. Externe Evaluationen dienen zum Teil dem Systemmonitoring; sie helfen auch der einzelnen Bildungseinrichtung dabei, ihren Standort in der nationalen und internationalen Bildungslandschaft zu erkennen. Interne und externe Evaluationen können sich auf Struktur- und Prozessmerkmale sowie auf Ergebnisse beziehen. Die Qualität der Ergebnisse von Evaluationen und des Lernens aus diesen Ergebnissen hängt auch davon ab, dass Vertrauen in die faire Verwendung der durch interne und externe Evaluation gewonnenen Informationen aufgebaut werden kann.

Die Bedingungen für das Lernen der Bildungseinrichtung aus interner und externer Evaluation für Entwicklung und Sicherung der Qualität sind noch zu wenig bekannt. Hier besteht ein dringender Bedarf für Transferforschung.

Die Informationen aus Evaluationen sind für die Verbesserung der Transparenz über die Qualität von Bildungsanbietern und Bildungsangeboten und für die individuelle Beratung zu nutzen.

II. Elementarbereich

Für Kindertageseinrichtungen müssen fachlich ausreichende Strukturbedingungen auf Landesebene gesichert werden. Externe Qualitätsfeststellung (Evaluation) ist auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen erforderlich.

Seit Mitte der 90er Jahre nimmt die Qualitätsdiskussion im Elementarbereich einen zunehmenden Raum ein. Bis dahin standen vorwiegend quantitative Fragen im Vordergrund. Angesichts des geringen Konsenses über die zentralen Merkmale elementarpädagogischer Qualität hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mehrere Projekte vergeben, um Kriterienkataloge für pädagogische Qualität zu entwickeln. Diese Kriterien werden schwerpunktmäßig auf die Prozessqualität gerichtet sein. Daneben haben die Projekte die Aufgabe, Feststellungsverfahren zur Erfassung pädagogischer Qualität zu entwickeln, für interne und externe Evaluationen. Diese nationale Qualitätsinitiative bezieht sich nicht nur auf die Ebene der pädagogischen Einrichtungen selbst, sondern auch auf die Trägerebene.

Kernstück der Qualitätssicherung sollten auch im Elementarbereich neben internen Evaluationen externe Qualitätsfeststellungen auf der Ebene der einzelnen Einrichtung sein, also auf der Ebene, auf der die pädagogische Dienstleistung unmittelbar erzeugt wird. Die damit ge-

wonnenen Informationen können in entsprechend angepasster Aufbereitung auf der Ebene des Gesamtsystems, der Trägerebene, der Ebene der einzelnen Einrichtungen und der Ebene der Nutzer eingesetzt werden. Die Glaubwürdigkeit und Brauchbarkeit der über externe Evaluation gewonnenen Informationen hängt entscheidend von der Unabhängigkeit der Instanz ab, die die externe Evaluation vornimmt.

Handlungsfelder:

- Gesamtsystem (Länder):
 - Entwicklung von fachlichen Standards für die Qualifikation des pädagogischen Personals, die räumliche Ausstattung, Gruppengrößen, Erzieher-Kind-Schlüssel und Vorbereitungszeiten für das pädagogische Personal, die sich an Standards im EU-Bereich orientieren;
 - Erarbeitung eines Rahmencurriculums für die Kernaufgaben des Bildungsauftrags und seiner Umsetzung unter Berücksichtigung der Anschlussfähigkeit an die Grundschule (vgl. vorläufige Empfehlungen zur "Förderung von Chancengleichheit");
- Trägerebene:
Abhängigkeit öffentlicher Bezuschussung vom Nachweis eines Qualitätssicherungssystems;
- Einrichtungsebene:
Interne und zusätzlich externe Evaluation unter Berücksichtigung der Kriterien der nationalen Qualitätsinitiative;
- Nutzerebene:
 - Zusammenfassung der Information aus interner und externer Evaluation für Eltern als Grundlage für Wahlentscheidungen;
 - Prüfung der Einführung eines Gütesiegels.

Adressaten:

Länder, Bund, Kommunen, Träger

III. Allgemeinbildende Schulen

Die professionelle Kompetenz für Verfahren der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung muss auf den Ebenen Schule, Schuladministration und Wissenschaft gestärkt werden. Die einzelne Schule muss bei der schrittweisen Verwirklichung von Selbständigkeit und beim Lernen aus interner und externer Evaluation konsequent unterstützt werden.

Die Verfahren der Evaluation und der Qualitätsentwicklung und -sicherung entwickeln sich erst allmählich. Sie erfordern eine professionelle Kompetenz der Akteure, die auf der Ebene

der einzelnen Schule wie auf der Ebene der Bildungsadministration vielfach noch nicht vorhanden ist. Groß angelegte Schulleistungsstudien bedürfen einer entsprechend entwickelten Wissenschaft und der Hilfe kompetenter Wissenschaftler, die in Deutschland bisher nur in begrenzter Zahl vorhanden sind.

Die Bildungsverwaltung trägt Verantwortung für die Ergebnisse des Gesamtsystems der Schulen. Im Wege des Paradigmenwechsels der Steuerung ist Schuladministration verantwortlich für eine systematisch und breit angelegte Feststellung von Ergebnissen (Systemmonitoring), die Klärung von Ursachen für exzellente wie für unbefriedigende Ergebnisse und für die breite Umsetzung guter Beispiele. Hierfür haben breit angelegte Schulleistungsuntersuchungen besondere Bedeutung. Die einzelne Schule trägt Verantwortung für die Ergebnisse des Lernens ihrer Schülerinnen und Schüler. Qualität entsteht im Handeln der einzelnen Schule, beispielsweise bei der unmittelbaren Interaktion zwischen Lehrer und Schüler im Unterricht (vgl. Themenschwerpunkt "Neue Lern- und Lehrkultur"). Hier bedarf es besonderer Instrumente der internen und externen Evaluation und der Unterstützung durch Beratung sowie Weiterbildung. Flächendeckende Evaluationen erbringen Wissen über die einzelne Schule und ihre Position im Gesamtsystem. Sie sind durch interne Evaluation zu ergänzen. Wichtig ist das Lernen der einzelnen Schule aus externer und interner Evaluation für die Entwicklung und Sicherung von Qualität.

Mit dem BLK-Modellversuchsprogramm „Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen“ werden unterschiedliche bildungspolitische, bildungsplanerische sowie fachliche Ausgangslagen berücksichtigt. Professionalität der Lehrer/innen sowie Evaluations- und Unterstützungssysteme als Voraussetzung für innovative Weiterentwicklungen und für die Sicherung der Bildungsleistung des Schulsystems stehen im Mittelpunkt der Programmarbeit.

Handlungsfelder:

- konsequente Fortsetzung der Einräumung von mehr Selbständigkeit für die einzelne Schule; Unterstützung bei der Programm- und Profilentwicklung sowie der Rechenschaftslegung;
- Stärkung der professionellen Kompetenz für Verfahren der Evaluation und der Qualitätssicherung auf den Ebenen Bildungsadministration, Schule und Wissenschaft;
- Stärkung der professionellen Kompetenz der Lehrer in fachlicher und didaktischer Hinsicht (vgl. Themenschwerpunkt "Neue Lern- und Lehrkultur");
- Transferforschung zur Klärung der Bedingungen für das Lernen der einzelnen Schule aus externer und interner Evaluation;
- Unterstützung der einzelnen Schule beim Lernen aus interner und externer Evaluation für die Qualitätsentwicklung und -sicherung; Entwicklung einer Rückmeldekultur unter Einbeziehung von Absolventen.

Adressaten:

Länder, KMK, Schulträger, Schulen, Wissenschaft

IV. Außerschulische Jugendarbeit

Qualitätssicherungsmaßnahmen in der außerschulischen Jugendarbeit und Jugendkulturarbeit müssen die Vieldimensionalität der Kinder- und Jugendarbeit berücksichtigen. Sie müssen die Traditionen der Partizipation, Trägerautonomie und Selbststeuerung respektieren.

Kinder- und Jugendarbeit unterliegt sehr viel weniger einer staatlichen Steuerung als das allgemeinbildende Schulwesen. Qualitätssicherungsverfahren müssen der großen Heterogenität der Arbeitsfelder gerecht werden. Im jugendpolitischen Kontext gibt es eine lange Tradition einer fachlichen Qualitätssicherung, z. B. durch Supervision. Unter Berücksichtigung der Prinzipien von Trägerautonomie und Freiwilligkeit sind dialogische Modelle der Wirksamkeitsuntersuchung und der Evaluation entwickelt worden. In einigen Teilbereichen gibt es von Trägern selbst entwickelte Qualitätsstandards, z. B. für die Ausbildung von Supervisoren oder für die bundesweite Fortbildung.

Handlungsfelder:

- Ausbau dialogischer Verfahren zwischen Zuwendungsgeber und Träger;
- Unterstützung von Trägerinitiativen zur Entwicklung und Verbesserung von Standards und Qualitätskriterien;
- Begleit- und Wirkungsuntersuchungen der individuellen Folgen von Kinder- und Jugendarbeit; Entwicklung von Methoden zur Feststellung der Auswirkungen auf psycho-soziale Dispositionen der Kinder und Jugendlichen.

Adressaten:

Bund, Länder, Kommunen, Träger der Jugendarbeit

V. Berufsausbildung

Das gegenwärtige, vorwiegend inputorientierte Instrumentarium zur Qualitätssicherung in der Berufsausbildung ist insbesondere unter den Aspekten Qualitätsentwicklung für das Gesamtsystem, Qualitätsmanagement in Betrieben sowie Qualitätsentwicklung in den beruflichen Schulen und Stärkung der Nachfrageorientierung weiter zu entwickeln.

Das Instrumentarium des Berufsbildungsgesetzes und des Berufsbildungsförderungsgesetzes zur Qualitätssicherung des betrieblichen Teils der dualen Berufsausbildung bezieht sich im Wesentlichen auf die Faktoren Curriculum, Lernorte, Personal und Evaluation. Daraus ergibt sich ein facettenreiches, vorwiegend inputorientiertes Verständnis von Ausbildungsqualität, ihrer Steuerung und Sicherung. Die individuellen Abschlussprüfungen sind ein betriebs-

externes, systematisches und objektives Evaluationsinstrument, dessen Ergebnisse als Qualitätsausweis von der Praxis akzeptiert werden. Sie sind jedoch kein eindeutiger Maßstab für die betrieblichen Ausbildungsleistungen.

Auf der Systemebene werden Verbesserungsmöglichkeiten vor allem in einer Weiterentwicklung der Verfahren und Instrumente gesehen, durch die die Ordnungsarbeit permanent an der Qualifikationsentwicklung ausgerichtet wird. Die vom Bündnis für Arbeit vorgeschlagenen Berufsfachgruppen sollen die sich aus der Qualifizierungsentwicklung ergebenden Ordnungsarbeiten im Sinne größerer Kontinuität unterstützen: Entwicklung und Modernisierung von Berufen, Ergänzung oder Aufhebung von Aus- und Fortbildungsordnungen sowie die Evaluation neuer Berufe. Dieser innovative Ansatz kann über das duale System hinaus für ein Berufsbildungssystem genutzt werden, das Ausbildung, Weiterbildung und Hochschule umfasst.

Ansätze für eine Verbesserung der Ausbildungsqualität in den Betrieben sind in der Vergangenheit von Fragen einer quantitativen Versorgung mit Ausbildungsplätzen überlagert worden. Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der betrieblichen Ausbildungsqualität besteht in der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen und der Einbeziehung der Qualifizierung in prozessbezogene Ansätze der betrieblichen Qualitätssicherung. Dadurch können auch Gestaltungsmöglichkeiten der Betriebe in der betrieblichen Ausbildung erheblich besser genutzt werden.

Eine Verstärkung der Einflussmöglichkeiten der "Nutzer" wird vor allem durch eine Erweiterung der Wahlmöglichkeiten erreicht. Durch Wahlpflichtbausteine und Zusatzqualifikationen werden die Übergänge in Beschäftigung erleichtert und die Entwicklungsperspektiven der Auszubildenden verbessert.

Handlungsfelder:

- Einsetzung von permanent arbeitenden Berufsfachgruppen für die Ordnungsarbeit nach Absprache der Sozialpartner;
- Einbeziehung der Qualifizierung in prozessbezogene Ansätze der betrieblichen Qualitätssicherung;
- vertiefende Untersuchung zu Möglichkeiten der Unterstützung von Qualitätsentwicklungsprozessen in beruflichen Schulen;
- Erweiterung der Wahlmöglichkeiten der Auszubildenden und der Ausbildungsbetriebe durch Wahlpflichtbausteine und Zusatzqualifikationen;
- Verbesserung der regionalen Kooperation der Partner der Berufsausbildung, u.a. zur Optimierung der Ressourcen.

Adressaten:

Bund, Länder, Sozialpartner, Betriebe

VI. Hochschulen

Alle Hochschulen sollten verpflichtet werden, ihre Ziele und ihre Praxis regelmäßig zu reflektieren und weiter zu entwickeln. Konsequenzen aus Qualitätsüberprüfungen müssen insbesondere von den Hochschulen selbst getroffen werden. Hierfür ist die konsequente Einführung neuer Steuerungsformen zwischen Staat und Hochschule von großer Bedeutung.

Alle neueren Ansätze zur Qualitätsentwicklung im Hochschulbereich haben sich eine Prozessoptimierung zum Ziel gesetzt. Bis heute aber fehlt ein Konsens über Gegenstände und Verfahren der Qualitätssicherung.

Neuere Ansätze für einzelne Aufgabenfelder (vor allem Lehre und Studium) konnten sich nur dort entwickeln, wo Ministerien und Hochschulen bereit waren, neue Steuerungsformen zwischen Staat und Hochschule zu entwickeln (Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Experimentierklauseln) und in die Verfahren zur Qualitätsentwicklung Geld zu investieren.

Alle Hochschulen sollten verpflichtet werden, ihre Ziele und ihre Praxis regelmäßig zu reflektieren und weiter zu entwickeln. Innerhalb prozessorientierter Evaluationsverfahren sollten Ziele, Konsistenz und Kohärenz der Praxis im Verhältnis zu den Zielen sowie der verantwortungsbewusste Umgang mit Zeit und Geld in regelmäßigen Zeitabständen mit dem Ziel überprüft werden, die eigene Praxis zu verbessern. In der Regel umfasst dieses Verfahren eine Selbstanalyse, eine peer-review (ggf. unter Einbeziehung ausländischer Gutachter) sowie Vereinbarungen über die Konsequenzen.

Angesichts hoher Abbruchquoten insbesondere an Universitäten muss neben einer besseren Strukturierung von Studienangeboten insbesondere die Beratung und die fachliche Betreuung von Studierenden verbessert werden.

Die ersten Erfahrungen mit Evaluationen als Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zeigen, dass ein von den Hochschulen selbst verantwortetes Qualitätsentwicklungsinstrument die besten Wirkungen zeigt. Auch wenn es zu einer Konsensbildung in Deutschland über Objekte, Verfahren und Standards des Qualitätsmanagements an Hochschulen kommen sollte, sollte die Definition der Konsequenzen aus den Qualitätsüberprüfungen in die Verantwortung der Hochschulen gelegt werden.

Handlungsfelder:

- Weiterentwicklung und Einführung neuer Steuerungsformen wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie Experimentierklauseln;
- prozessorientierte zweistufige Evaluationen der Hochschulen in größeren Intervallen (z.B. alle 8-10 Jahre), flankiert durch kontinuierliche Befragungen der Studierenden und Absol-

venten sowie durch Formen des Erfahrungsaustauschs zwischen Einrichtungen (Benchmarking);

- Akkreditierungsverfahren zur Qualitätssicherung der Studienangebote unter Berücksichtigung vorangegangener Evaluationsverfahren;
- Verbesserung und Ausweitung der Informations- und Beratungsangebote für Studierwillige sowie der Beratung und Hilfestellung für Studierende;
- engere Zusammenarbeit der Hochschulen insbesondere mit Schule und Arbeitswelt.

Adressaten:

Bund, Länder, Hochschulen

VII. Weiterbildung

Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Weiterbildung sollten sich an der Nutzerorientierung und der Entwicklung von Weiterbildungseinrichtungen zu lernenden Organisationen ausrichten. Voraussetzungen für die Eigenverantwortung der Weiterbildungsteilnehmer und für eine Nachfragestärkung sind neben einem auswahlfähigen Weiterbildungsangebot insbesondere Informationen über die Qualität der Bildungsangebote und über die Verwertbarkeit der Qualifikationen.

In allen Teilbereichen der Weiterbildung sind Fragen der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung sowie des Qualitätsmanagements zu Kernaufgaben der Bildungsarbeit geworden. Ausgehend von den eher inputorientierten Kriterienansätzen der 70er Jahre gewinnen nach und nach, zum Teil auch aufgrund internationaler Impulse, prozessorientierte Qualitätsmanagementsysteme und ergebnisorientierte Ansätze an Gewicht.

Die Vielzahl der Qualitätssicherungsansätze und -verfahren macht deutlich, dass es bisher keinen ausreichenden gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, was gute Qualität einer Weiterbildung bedeutet. Insbesondere die Qualitätsmanagementansätze stellen darauf ab, dass jeder Anbieter seine eigenen Qualitätsvorstellungen verfolgt. Nutzer und Teilnehmer von Weiterbildung stehen damit vor der Frage, dass sie Qualität von Weiterbildungsangeboten im Zusammenhang mit den Qualitätsvorstellungen und Qualitätsstandards der Anbieter und ihrer Bildungsangebote nachvollziehen und bewerten müssen.

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung hängen in der Weiterbildung in besonderem Maße mit Organisationsentwicklung zusammen. Die Entwicklung von Weiterbildungseinrichtungen zu lernenden Organisationen setzt die Einbeziehung der Lehrenden in Qualitätsentwicklungsprozesse und die Kommunikation mit Teilnehmern und Interessenten voraus.

Allgemeine Weiterbildung

Wegen der unterschiedlichen Struktur und Größe der Einrichtungen sollte sich die Nutzerorientierung in der allgemeinen Weiterbildung auf wenige Standards beschränken, z. B. Teilnehmerschutz, Zugangsoffenheit, Information, Transparenz des Angebotes, Qualifikation des Personals, Evaluation.

Die Entwicklung eines Qualitätstestates, das für alle Weiterbildungseinrichtungen offen ist, kann eine transparente Aussage zur Qualität für Interessenten an Weiterbildung und für die Öffentlichkeit geben. Ein solches Testat hat den Nutzer von Weiterbildung zum zentralen Bezugspunkt für Qualitätsentwicklung und richtet sich auf die lernende Organisation des Weiterbildungsanbieters aus. Es hat folgende Elemente:

- Entwicklung und Sicherstellung von Standards zu Qualitätselementen und -möglichkeiten der einrichtungsspezifischen Weiterentwicklung,
- Einführung eines Qualitätskreislaufs für kontinuierliche Qualitätsentwicklungsprozesse,
- kontinuierliche Evaluation als selbstreflexiver Prozess mit dem Ziel der lernenden Organisation.

Als Testatinstanz ist eine Organisation ohne kommerzielle Eigeninteressen erforderlich.

Berufliche Weiterbildung

Handlungsbedarf besteht in der beruflichen Weiterbildung vor allem aus Sicht der potentiellen Teilnehmer und Nutzer. Die Stärkung des Prinzips der individuellen Eigenverantwortung und damit auch der Nachfrageorientierung ist darauf ausgerichtet, dass der Einzelne mit dem offenen Prozess umzugehen lernt und die Unsicherheiten bewältigen kann. Während in der betrieblichen Weiterbildung und in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung die Nachfrager über ausreichende Nachfragemacht verfügen, um die von ihnen geforderte Qualität durchzusetzen, fehlt es nach wie vor für den Einzelnen und für kleinere Unternehmen an Transparenz über die Qualität der Anbieter und der Angebote.

Durch vergleichende Tests von Bildungsangeboten und Bildungsanbietern sowie durch Zertifizierung und Akkreditierung von Bildungsanbietern sollen im Rahmen eines längeren Prozesses vor allem zwei Ziele erreicht werden:

- ein Bewusstseins- und Verhaltenswandel aller Beteiligten und Verantwortlichen im Sinne einer Stärkung des Prinzips der Eigenverantwortung und Selbststeuerung im Bildungssystem;
- eine Entwicklung der Anbietereinrichtungen zu lernenden Organisationen.

Diese Aufgaben und Ziele können nur von einer unabhängigen Einrichtung angemessen wahrgenommen und erreicht werden. Es bietet sich eine Orientierung an der Stiftung Waren-test an, die auch international ein gelungenes Modell für Verbraucherschutz und Markttransparenz darstellt.

Handlungsfelder:

- regionale und überregionale Datenbanken aller Bildungsanbieter im Internet und bundesweite Vernetzung dieser Datenbanken;
- systematische, kontinuierliche und vergleichende Untersuchungen von Bildungsangeboten und Bildungsanbietern insbesondere auf regionalen Weiterbildungsmärkten;
- Zertifizierung und/oder Akkreditierung von Bildungsanbietern;
- Sicherstellung einer trägerübergreifenden individuellen Beratung.

Arbeitsstab Forum Bildung

in der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission
für Bildungsplanung und Forschungsförderung

Hermann-Ehlers-Straße 10
53113 Bonn
Tel. (0228) 5402-142
Fax (0228) 5402-170
info@forumbildung.de

16. Mai 2001

Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb - Bericht der Expertengruppe des Forum Bildung -

Das Forum Bildung hat eine Expertengruppe gebeten, den Themenschwerpunkt "Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb" zu behandeln. Fragestellungen an die Experten ergeben sich aus dem Arbeitspapier Nr. 5 des Forum Bildung, das die Einstiegsdiskussion im Forum wiedergibt.

Mitglieder der Expertengruppe sind:

Prof. Dr. Jürgen Baumert	Max-Planck-Institut für Bildungsforschung
Dr. Karin Fischer-Bluhm	Verbund Norddeutscher Universitäten
Prof. Dr. Max Fuchs	Akademie Remscheid
Dr.-Ing. Reinhard Grabowski	Bildungswerk der sächsischen Wirtschaft
Gabriele Holzner	Regierung Schwaben, Abteilung Schul- und Bildungswesen
Staatsrat Dr. Hermann Lange	Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Hamburg - <i>Vorsitz</i> -
Dr. Urs Moser	Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung, Universität Zürich
Max Neumeier	Leiter Weiterbildung BMW AG
Doris Odendahl	Deutscher Volkshochschul-Verband e.V.
Dr. Edgar Sauter	Bundesinstitut für Berufsbildung
Bernd Schachtsiek	Deutscher Fernschulverband
Prof. Dr. Wolfgang Tietze	Freie Universität Berlin, Institut für Sozial- und Kinderpädagogik
Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus-Dieter Wolff	Akkreditierungsinstitut ACQUIN

Die Expertengruppe ist im Zeitraum von Oktober 2000 bis April 2001 zu fünf Beratungen zusammengekommen. Gemessen an der gestellten Aufgabe und angesichts der ungleichen Diskussionsstände in den einzelnen Bildungsbereichen hat das vorliegende Papier den Charakter einer ersten Bestandsaufnahme, die weiterer intensiver Diskussionen bedarf (siehe Vorbemerkung).

Der Bericht wendet sich primär an das Forum Bildung und ist Grundlage für die Erarbeitung von Empfehlungen durch das Forum Bildung. Der Bericht wendet sich darüber hinaus an eine breite Öffentlichkeit, um die öffentliche Debatte der vorläufigen Empfehlungen zu unterstützen.

Vorbemerkung

Das hiermit vorgelegte Arbeitspapier der Expertengruppe "Qualitätssicherung im Bildungswesen" hat den Charakter eines Zwischenberichts. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die in der Expertengruppe repräsentierten Gegenstandsbereiche (Vorschulerziehung, Schule, Hochschule, berufliche Erstausbildung, berufliche, politische und allgemeine Weiterbildung, Jugendarbeit) von den Trägerstrukturen und der Interessenlage der jeweils beteiligten Institutionen, dem Stand der spezifischen bereichsimmanenten fachlichen Diskurse und der damit verbundenen Begrifflichkeit und den Verfahren der Finanzierung her sehr heterogen sind. Hinzu kommt, dass jeder der in sich vielfach ausdifferenzierten Bereiche nur durch einen Experten vertreten war, welcher das innerhalb der einzelnen Bereiche wiederum sehr breite Spektrum an Problemen nur begrenzt abdecken konnte. Um eine solide Arbeit zu leisten, hätte es mithin vertiefter Recherche und eingehender Diskussionen bedurft, um – zumal angesichts der Meinungs- und Interessenvielfalt – die Basis für Konsense zu schaffen, auf welcher zu handeln wäre. Dies war in der begrenzten Zeit und der wenigen Sitzungen, die zur Verfügung standen, nicht zu leisten.

Angesichts dieser Sachlage ging es der Expertengruppe vor allem darum, eine erste Bestandsaufnahme der Situation in den einzelnen Bereichen vorzunehmen, Unterschiede zu beschreiben und in aller Vorläufigkeit erste Linien gemeinsamer Entwicklungen nachzuzeichnen. Letzteres orientierte sich an dem Versuch einer Strukturierung, bei dem

- als "Evaluation" die Feststellung des jeweils erreichten Leistungsstandes und als "Qualitätssicherung" das aktive Bemühen um die Verbesserung bzw. mindestens das Einhalten des erreichten Standes verstanden wurde;
- hinsichtlich der für jede Form von Evaluation und Qualitätssicherung notwendigen Zielklärung zwischen Struktur- und Ausstattungs-, Prozess- und Ergebniszielen unterschieden wurde;
- die Ebenen der operativen Einheiten, der Träger und des Gesamtsystems für Maßnahmen der Evaluation und Qualitätssicherung gesondert betrachtet wurden;
- hinsichtlich der Veranlasser und der Adressaten für Maßnahmen der Evaluation und Qualitätssicherung sowohl die externe als auch die interne Evaluation in den Blick genommen wurde;
- die unterschiedlichen Instrumente der Evaluation zu beschreiben und das Verfahren zu klären versucht wurde, in dem Evaluationsergebnisse in den Entscheidungsprozess für Verbesserungen eingespeist werden (feedback).

Dabei ist festzustellen, dass die Bemühungen um Evaluation und Qualitätssicherung in allen in die Betrachtung einbezogenen Bereichen, soweit es solche Bemühungen bereits gibt, bisher vornehmlich an Struktur-, Ausstattungs- und Prozesszielen orientiert sind. Die Ermittlung und Bewertung von "Ergebnissen" und die Verwendung der auf diese Weise erhobenen Informationen für Entscheidungen im Rahmen der Systemsteuerung finden dagegen noch kaum und wenn, dann allenfalls hinsichtlich quantitativer (z.B. Absolventen- oder Teilnehmerzahlen, Abbrecherquoten) und nicht auch hinsichtlich qualitativer Größen (z.B. Leistungsniveau der Absolventen) statt. Letzteres beginnt sich insbesondere im Schulwesen zu wandeln. Angestoßen durch internationale Vergleichsstudien ("TIMSS-Schock") werden sich Bildungsforschung und Bildungsadministration zunehmend des

Versäumnisses bewusst, die Frage nach einer "guten Schule" bisher ausschließlich im Hinblick auf Strukturen und Ausstattungsparameter sowie pädagogische Prozesse, nicht aber auch im Hinblick auf den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern – in fachlicher wie außer- und überfachlicher Hinsicht – behandelt zu haben. Eine sachgerechte Gestaltung von Strukturen, Ausstattungen und pädagogischen Prozessen ist fraglos Voraussetzung für einen angestrebten Lernerfolg. Indessen darf sich die Debatte nicht auf erstere beschränken oder sich, wie es in der Vergangenheit geschehen ist, verselbständigen. Ohne empirisch gesicherte Klärung der Zusammenhänge bleiben Entscheidungen, die sich auf Strukturen, Ausstattungen und Prozesse beziehen, letztlich spekulativ und ihr Wirkungsgrad offen. Die Chance, mit viel Geld für vermeintliche Verbesserungen wenig zu erreichen, ist nicht gering.

Die Expertengruppe ist sich darin einig, dass die Orientierung von Maßnahmen der Evaluation und der Qualitätssicherung an angestrebten Ergebnissen ("output") für alle der hier diskutierten Bereiche anzustreben ist. Künftig wird für keinen der Bereiche eine rein "input-orientierte" Steuerung, wie sie für die Vergangenheit kennzeichnend war, ausreichen. Dabei ist die Frage, wer die "Definitionsmacht" über die zugrunde zu legenden inhaltlichen Zielsetzungen hat, auf welcher Ebene Verfahren der Evaluation und der Qualitätssicherung durchzuführen sind, wer die Verantwortung für die Einleitung und eine konsequente Organisation der notwendigen Prozesse trägt und welche Verfahren hierfür in Betracht kommen, unterschiedlich zu beantworten. Um dies zu verdeutlichen, seien zwei Beispiele mit sehr unterschiedlichen Konstellationen genannt:

- Im Schulwesen gehört es zur staatlichen Verantwortung, die Bildungsziele festzulegen und für angemessene Bildungsmöglichkeiten aller Kinder und Jugendlichen, unabhängig von Herkunft und familiärer Situation, zu sorgen. Deshalb können sich Maßnahmen der Evaluation und Qualitätssicherung nicht auf die Ebene der einzelnen Schule – so notwendig letztere für die "Produktion" der erwünschten Ergebnisse ist – beschränken. Vielmehr ist auch der "Gesamtertrag" des Schulwesens zu überprüfen und zu klären, welche Maßnahmen auf den unterschiedlichen Systemebenen (Wissenschaftssystem, Bildungspolitik und Bildungsadministration, einzelne Schulen) getroffen werden müssen, um den angestrebten Erfolg zu sichern.
- Im Bereich der allgemeinen Weiterbildung dagegen bestehen vergleichbare Notwendigkeiten (und Möglichkeiten) einer zentralen Normierung inhaltlicher Zielsetzungen und entsprechend übergreifender Evaluationsverfahren nicht. Hier ist es vielmehr Sache der einzelnen Weiterbildungsträger, ihre Ziele zu klären, geeignete Strategien der Evaluation und Qualitätssicherung zu entwickeln und in diesem Rahmen um die relative Verbesserung ihrer "Marktposition" im Wettbewerb mit anderen Trägern bemüht zu sein. Wesentlicher Orientierungspunkt sind hierbei auch die Interessen und Wünsche der Nutzer ("Kundenorientierung"). Zentrale Instanzen (auch in Form eines Zusammenschlusses der verschiedenen Träger) können sich deshalb – soweit dies sich als erforderlich erweist – darauf beschränken, die "Spielregeln" und Finanzierungsbedingungen im Sinne eines fairen Wettbewerbs, ausreichender Markttransparenz und eines ausreichenden Schutzes der Teilnehmer zu klären.

Vor diesem Hintergrund ist für jeden der betroffenen Bereiche zu entscheiden, wo er zwischen den genannten Polen einer stärker zentral ansetzenden Evaluation einerseits oder eines im wesentlichen auf der Ebene der einzelnen Träger und operativen Einheiten ansetzenden Vorgehens andererseits zu verorten ist. Dies ist insbesondere für den Hochschulbereich eine offene Frage, da hier der Grad der Autonomie der handelnden Einheiten traditionell – und angesichts der Sachgesetzmäßigkeiten in der Produktion von Wissenschaft notwendigerweise – hoch ist, die Frage des "Ertrages" ihres Handelns aber (nicht nur wegen der finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hände) nicht nur für die

einzelne Hochschule und das einzelne Institut, sondern für die Fähigkeit der Gesellschaft, die Zukunftsprobleme zu meistern, insgesamt von hoher Bedeutung ist.

Im Übrigen kann sich das Vorgehen auch im ersteren Falle nicht auf zentral gesteuertes evaluatives Handeln beschränken. "Qualität" ist ohne eigene Anstrengungen der operativen Einheiten in dem Bemühen um Evaluation und Qualitätssicherung nicht zu erreichen. Zentral wie dezentral ansetzende Vorgehensweisen ergänzen einander notwendigerweise.

Evaluation als Feststellung und Bewertung des jeweils erreichten Leistungsstandes ist kein Selbstzweck. Ihre Ergebnisse müssen vielmehr dazu benutzt werden, gezielte Entwicklungen der Sicherung und Verbesserung des Leistungsstandes einzuleiten. Wie dies geschehen kann, ist vielfach noch nicht geklärt. Dies hängt auch damit zusammen, dass – wie sich nicht zuletzt im Zusammenhang mit den derzeit durchgeführten Leistungsuntersuchungen im Schulbereich zeigt – Evaluationen häufig nur "Problemzonen" im Sinne eines im Hinblick auf die gesetzten Ziele oder ein im Vergleich mit anderen nicht befriedigenden Leistungsniveau anzeigen. Wo die Ursachen für die mangelnde Zielerreichung liegen und mit Hilfe welcher Maßnahmen der Zustand verändert werden kann, ist damit noch nicht gesagt. Es bedarf also weiterer Anstrengungen der Klärung, ehe zielstrebig gehandelt werden kann. Dies gilt insbesondere dort, wo die Leistungsergebnisse – wie dies z.B. für Schülerleistungen angesichts der hohen Bedeutung sozialer Kontextfaktoren der Fall ist – auch von Umfeldbedingungen abhängen, die nicht auf eine einfache Weise zu verändern sind, oder wo es des Zusammenwirkens vieler Institutionen und Individuen bedarf, um zu Ergebnissen zu kommen. Rasche Erfolge sind in derartigen Konstellationen selten zu erreichen. Es bedarf deshalb eines langen Atems aller Beteiligten, der in einer dem "Event" und der symbolhaften Bewältigung von Tagesaktualitäten verpflichteten Politik nicht als selbstverständlich angenommen werden kann. "Evaluation" ist nicht allein das Suchen nach positiven Befunden, die sich im politischen Tagesgeschäft gut vermarkten lassen. Sie ist vielmehr auch die ehrliche Suche nach Fehlern und Mängeln, die es zu beseitigen gilt. Sie ist deshalb für die politischen Akteure auch mit Risiken behaftet, die eingehen muss, wer etwas verändern will.

In der öffentlichen Diskussion wird dabei oft formuliert, dass in der Gestaltung der Verfahren öffentlicher Finanzierung von Bildungseinrichtungen Exzellenz zu "belohnen" und Mittelmäßigkeit oder schlechte Leistungen zu "bestrafen" seien. Diese Feststellung bedarf der Differenzierung. Sie ist – um dies wiederum am Beispiel zu erläutern – für Forschungseinrichtungen uneingeschränkt zustimmungsfähig. Im Schulwesen dagegen geht es nicht nur darum, "gute und innovationsfähige" Schulen in dem Bemühen um hervorragende Leistungen zu unterstützen. Gleichermäßen notwendig ist es, dafür zu sorgen, dass weniger gute und innovationsfähige Schulen besser werden. Dazu müssen sie – notfalls mit externer Unterstützung – gebracht werden. Dies kann durchaus gravierende Eingriffe in organisatorischer oder personeller Hinsicht einschließen. Nicht möglich ist es indessen, die Dinge im Vertrauen auf Regelungen im Rahmen eines "Bildungsmarktes" sich selbst zu überlassen. Dies würde der bildungspolitischen Verantwortung gegenüber allen Schülerinnen und Schülern nicht gerecht.

Zu berücksichtigen ist bei alledem, dass im Bereich pädagogischen Handelns die empirische Prüfung von "Ergebnissen" noch keineswegs zum selbstverständlichen "state of the art" professionellen Handelns gehört. Die von Heinrich Roth bereits 1962 geforderte "realistische Wendung in der Erziehungswissenschaft" ist bis heute nicht oder nur in Ansätzen vollzogen. Erforderlich ist deshalb ein tiefgreifender Kulturwandel eines Bereichs, dessen hermeneutisch-geisteswissenschaftliche Vorgehensweisen durch sozialwissenschaftliche, einer empirischen Wirkungsforschung verpflichtete Methoden zu ergänzen sind. Dies gilt nicht nur für die unmittelbar handelnden Einheiten, sondern auch für die verantwortlichen Lenkungsapparate der Bildungsadministration, welche ihrerseits in ihren Arbeitsweisen und

ihrer personellen Rekrutierung den Traditionen des angesprochenen Wissenschaftsbereichs vielfach verhaftet sind. Die notwendigen Veränderungen müssen deshalb nicht zuletzt auch im Wissenschaftssystem ansetzen. Sie stoßen dabei auf die Schwierigkeit, dass – wie Franz E. Weinert unlängst festgestellt hat – Deutschland ein im Vergleich zu anderen Nationen "zu geringes Potential an erstklassiger Bildungsforschung" verfügt, welches den Veränderungsprozess vorbereiten könnte und das seine Wirkungen auch in der Lehreraus- und -fortbildung zu entfalten hätte¹.

Teil I: Aspekte der Qualitätssicherung im Bildungswesen

Bedeutung von Qualitätssicherung im Bildungswesen

Bildung nimmt eine Schlüsselrolle für die Entwicklung des Einzelnen, der Gesellschaft und der Wirtschaft ein. Sie beeinflusst entscheidend die Möglichkeiten für persönliche Entfaltung, für gesellschaftliche Teilhabe sowie für berufliches Fortkommen. Die Sicherung von Qualität im Bildungswesen gehört daher zu den Kernaufgaben der Gesellschaft. Unter anderem aufgrund von internationalen Initiativen und Untersuchungen ist diese Aufgabe in den letzten Jahren wieder verstärkt in das Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Die aktuelle Diskussion macht deutlich, dass Qualitätssicherung aus einer ganzen Reihe von Gründen in allen Bereichen des Bildungswesens einen höheren Stellenwert erhalten muss.

Als ein Argument für die Notwendigkeit qualitätssichernder Maßnahmen wird häufig die Finanzmittelknappheit angeführt, die durch eine Verbesserung von Qualität aufgefangen werden müsse. Dieses Argument greift jedoch in verschiedener Hinsicht zu kurz. Zum einen ist effektive Qualitätssicherung nicht umsonst zu haben. Es reicht nicht aus, Personal für die damit verknüpften Aufgaben freizustellen, sondern es müssen Systeme unterstützender Maßnahmen geschaffen werden (Angebote im Bereich der Personalentwicklung, Evaluationsprogramme, Begleitforschung usw.). Zum anderen kann es nicht nur darum gehen, den Status Quo aufrecht zu erhalten. Ziel von Qualitätssicherung muss vielmehr immer auch sein, eine Verbesserung der Situation zu erreichen, womit ebenfalls häufig Kosten verbunden sind.

Ein etwas weiter blickendes ökonomisches Argument für Qualitätssicherung im Bildungswesen ist mit dem Stichwort Standortsicherung verknüpft. Bildungsstand und Qualifikation von Absolventen eines Bildungssystems sind mitbestimmend für die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und stellen somit eine Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes im internationalen Wettbewerb dar.

Aber Bildungssysteme sind nicht nur mittelbar, aufgrund ihrer Rolle für den Erfolg von Wirtschaftsunternehmen, sondern auch unmittelbar vom internationalen Wettbewerb betroffen. Fragen der Qualitätssicherung werden seit einiger Zeit auf internationaler Ebene (z. B. im Rahmen von Initiativen der OECD und in der EU) diskutiert, und die Qualität von Bildungssystemen ist zum Gegenstand weltweiter Konkurrenz geworden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zu erwartenden demographischen Veränderungen von größter Bedeutung. Insbesondere in einer Zeit, in der der Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung deutlich abnimmt, kann es sich eine Gesellschaft nicht leisten, kreatives

¹ Franz E. Weinert: Perspektiven der Schulleistungsmessung – mehrperspektivisch betrachtet. In: Franz E. Weinert (Hrsg): Leistungsmessungen in Schulen, Weinheim und Basel 2001, S. 353 – 365.

Potential an andere Bildungssysteme zu verlieren, sondern es muss im Gegenteil versucht werden, solches Potential anzuziehen. Daher ist die Frage zu stellen, wie das eigene Bildungssystem und seine Teilsysteme im Kontext des internationalen Angebots weiter zu entwickeln sind, um Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen angemessene Entfaltungschancen bieten zu können. Dabei müssen diese Überlegungen auch die Kontextbedingungen, in die das Bildungssystem eingebettet ist, also Fragen der Strukturqualität einbeziehen. Um zum Beispiel Studenten und Studentinnen aus dem Ausland anzuziehen, reicht es nicht aus, an der Qualität von Studiengängen anzusetzen, sondern es muss auch über die Attraktivität von Aufenthaltsbedingungen nachgedacht werden.

Qualitätssicherung im Bildungswesen stellt nicht nur eine zentrale Voraussetzung für wissenschaftliche und wirtschaftliche Innovationen dar. Sie ist auch für die zentrale Rolle, die dem Bildungssystem für den Zusammenhalt der Gesellschaft zukommt, entscheidend. So stellt beispielsweise eine zunehmend heterogene Klientel das Bildungssystem vor Herausforderungen, die nicht mit alten Lösungsmustern zu bewältigen sind. Es müssen vielmehr auf die Bedingungen der einzelnen Einrichtungen abgestimmte Ansätze entwickelt werden, die in ihrer Wirksamkeit zu überprüfen sind.

Bildung wird von Institutionen vermittelt, die sich beständig selbst erneuern und auf veränderte Anforderungen und Randbedingungen einstellen müssen. Solche Weiterentwicklungen sind eine zentrale Bedingung für die Erfüllung des Auftrags dieser Institutionen, Lernende auf die Herausforderungen der Zukunft in privaten, gesellschaftlichen und beruflichen Bereichen vorzubereiten. Somit ist die kritische Selbstreflexion und Selbsterneuerung von Bildungssystemen und -einrichtungen als integraler Bestandteil ihres Auftrags zu betrachten.

Qualitätssicherung in den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens

In allen Bereichen des Bildungswesens ist in der einen oder anderen Form schon immer Qualitätssicherung betrieben worden. Systematisch wird dieses Thema jedoch erst seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Diese Diskussion macht deutlich, dass die Probleme und Schwerpunkte in den verschiedenen Bildungsbereichen sehr unterschiedlich gelagert sind. Dies wiederum ist auf die Rahmenbedingungen zurückzuführen, die für die Bereiche jeweils bestimmend sind. So zeichnen sich beispielsweise die folgenden Arten von Einrichtungen durch ein hohes Maß an Heterogenität hinsichtlich ihrer Funktionen, Ziele, Adressaten, Steuerungsansätze, Finanzierungsträger usw. aus:

- Kindergärten
- allgemeinbildende Schulen
- berufsbildende Schulen
- Ausbildungsbetriebe / öffentliche Einrichtungen (Verwaltung, Krankenhäuser)
- Musikschulen
- Kunst- und Medienwerkstätten
- Jugendzentren
- Anbieter von beruflicher, allgemeiner und kultureller Weiterbildung
- Hochschulen

Die verschiedenen Bereiche des Bildungswesens verfolgen teilweise sehr unterschiedliche Ziele und orientieren sich an unterschiedlichen Steuerungsmodellen. So muss beispielsweise im allgemeinbildenden Schulsystem eine Vergleichbarkeit von Bildungschancen gewährleistet werden, was die Notwendigkeit der Sicherung von Standards

impliziert. In Teilen der Weiterbildung kann dagegen eine weitgehende Orientierung an Kundenwünschen im Vordergrund stehen. Hier ist sicherzustellen, dass die Abnehmer über Nachfragemacht verfügen, die es ihnen erlaubt, ihren Interessen in wirkungsvoller Weise Ausdruck zu verleihen. Und selbst innerhalb einzelner Bildungsbereiche kann die Landschaft sehr heterogen sein. So umfasst zum Beispiel das System Weiterbildung vielfältige Einrichtungen, die sich in Bezug auf Auftrag, Trägerschaft, Normierungsbedarf usw. erheblich voneinander unterscheiden können.

Solche Unterschiede in den Rahmenbedingungen der Bildungsbereiche bzw. Teilbereiche sind auch für Ansätze und Probleme der Qualitätssicherung bestimmend. So stehen Institutionen, für die eine öffentliche Bildungspflicht besteht und die staatlich finanziert werden, tendenziell anderen Herausforderungen gegenüber als Einrichtungen, die vom Staat weitgehend unabhängig arbeiten. Ebenso wird Qualitätssicherung zumindest teilweise andere Schwerpunkte setzen, wenn die Kunden des Bildungsangebots in erster Linie private Lerninteressen verfolgen, als wenn sie auch Zertifikate anstreben, die sie für ihre weiteren Bildungs- oder Berufskarrieren benötigen.

Zusätzlich zu solchen differenziellen Schwerpunkten der Qualitätssicherung unterscheiden sich die Bildungsbereiche auch darin, inwieweit sie bereits Qualitätssicherung betreiben und bewährte Instrumente zur Verfügung haben. Während sich manche Bereichen vor allem mit einzelnen Defiziten in der Qualitätssicherung beschäftigen müssen, stehen andere vor der Herausforderung einer grundsätzlichen Neuorientierung.

Angesichts dieser Heterogenität der Bildungslandschaft kann es keine allgemeinen Lösungen für Qualitätssicherung geben. Es wäre also nicht sinnvoll, zu versuchen, ein umfassendes, für alle Bereiche gültiges Modell zu entwickeln. Der einleitende Teil des vorliegenden Berichts beschränkt sich daher auf die Klärung von Begriffen und die Strukturierung des Gegenstands. Es werden in diesem Teil zentrale Elemente von Qualitätssicherung beschrieben und auf Probleme sowie aktuelle Diskussionen hingewiesen. Dabei soll deutlich werden, dass die meisten dieser Aspekte für alle Bildungsbereiche eine Relevanz besitzen, das Muster ihrer relativen Bedeutung jedoch erheblich variiert. Vor diesem Hintergrund wird dann im Hauptteil des Berichts in bereichsspezifischen Beiträgen dargestellt, welche Maßnahmen der Qualitätssicherung im jeweiligen Bildungsbereich bereits zum Einsatz kommen, welche Probleme bzw. Defizite damit verknüpft sind und welche weiteren Entwicklungen notwendig erscheinen.

Qualitätssicherung und Evaluation

Die Begriffe Qualitätssicherung und Evaluation werden in der aktuellen Diskussion uneinheitlich gebraucht, häufig sogar synonym verwendet. Da dies vielfach zu Missverständnissen führt, erscheint es sinnvoll, diese Konzepte vorab zu definieren. Demnach umfasst Qualitätssicherung das aktive Bemühen darum, eine bestimmte Qualität zu erreichen, zu halten oder zu verbessern. Bei Evaluation handelt es sich dagegen um Aktivitäten, mit denen festgestellt werden soll, welche Qualität zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht worden ist. Qualitätssicherung ohne Evaluation ist nicht möglich. Um festzustellen, ob man seine Ziele erreicht hat, und um zu entscheiden, in welchen Bereichen verstärkte Bemühungen erforderlich sind, ist es notwendig, sich darüber vergewissern, wo man sich befindet. Hierzu stehen eine Reihe von Verfahren zur Verfügung (s. u.), die für die verschiedenen Bildungsbereichen von unterschiedlicher Bedeutung sind. In der Anwendung von Evaluationsverfahren ist jedoch zu beachten, dass diese keine hinreichende Bedingung für Qualitätssicherung darstellen. Rückmeldungen über den Stand der Dinge allein reichen nicht aus, um geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen anzustoßen. Über die notwendigen

Rückkopplungsprozesse ist noch wenig bekannt, und gezielte Forschung hierzu ist daher dringend notwendig (s. u.).

1. Handlungsbedingungen für Qualitätssicherung

1.1 Verantwortlichkeit, Trägerschaft, Finanzierung

Die Bildungsbereiche unterscheiden sich unter anderem darin, in welcher Verantwortung sie arbeiten, wer die Trägerschaft der einzelnen Einrichtungen inne hat und durch wen diese finanziert werden. Einen Pol bilden Bereiche, die im staatlichen Auftrag handeln und von der öffentlichen Hand finanziert werden, wie es zum Beispiel im allgemeinbildenden Schulwesen der Fall ist. Am anderen Ende des Kontinuums finden sich Bildungseinrichtungen, die vornehmlich in privater Verantwortung organisiert und finanziert werden. Dies betrifft insbesondere Einrichtungen bzw. Programme der allgemeinen Weiterbildung sowie die Weiterbildung für Betriebe. Andere Bereiche (z. B. die berufliche Erstausbildung) bewegen sich zwischen diesen Polen und zeichnen sich durch ein unterschiedliches Mischungsverhältnis zwischen staatlicher und privater Verantwortung, Trägerschaft und Finanzierung aus.

Diese Rahmenbedingungen stellen die Weichen für Qualitätssicherung. Sie beeinflussen ganz entscheidend, welche Schwerpunkte bei der Auswahl von Ansatzpunkten und Verfahren der Qualitätssicherung sinnvoll sind. Während in Bereichen, die im staatlichen Auftrag arbeiten, zentrale Steuerung eine wichtige Rolle spielt, kann in anderen Bereichen eine weitgehende Orientierung an Marktmodellen bestimmend sein.

1.2 Zentrale Verfahren der Standardsicherung versus Orientierung an Marktmodellen

Als allgemeine Orientierungen der Qualitätssicherung können zentrale Verfahren der Standardsicherung und marktförmige Ansätze unterschieden werden. Beide Orientierungen spielen in allen Bildungsbereichen eine gewisse Rolle. Abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen variiert ihr Mischungsverhältnis jedoch erheblich.

Zentrale Verfahren der Standardsicherung sind insbesondere in Bildungsbereichen notwendig und rechtlich verlangt, in denen eine öffentliche Bildungspflicht besteht und der Staat die Verantwortung trägt, gleiche Bildungs- und Entwicklungschancen für alle von dieser Pflicht Betroffenen zu gewährleisten. In diesen Bereichen muss mit Hilfe zentraler Steuerungsmaßnahmen die Einhaltung verbindlicher Standards gesichert werden. Eine weitgehende Orientierung am Prinzip der Kundennachfrage und des Wettbewerbs würde der Gewährleistung von Chancengleichheit zuwider laufen, da dieser Ansatz eine Tendenz hat, die Disparität der Leistung einzelner Einrichtungen innerhalb des Systems zu vergrößern.

In überwiegend privat verantworteten und finanzierten Bereichen ist dagegen eine weitgehende Orientierung am Marktmodell möglich. Hier kann es angebracht sein, die Steuerung über Kundennachfrage in den Vordergrund zu stellen und den Schwerpunkt zentraler Lenkung vor allem auf Fragen des Teilnehmerschutzes zu legen. Für bestimmte Programme können jedoch auch in solchen Bereichen inhaltliche Standards sinnvoll sein, beispielsweise wenn die Absolventen Zertifikate erhalten.

1.3 Erweiterte Selbständigkeit und Verantwortung

Aufgrund von solchen Entwicklungen wie der relativ rasche technologische und wirtschaftliche Wandel und die zunehmende Heterogenität der Gesellschaft steigt die Komplexität der Anforderungen an Bildungssystemen und -einrichtungen. Diese Komplexität hat zur Folge, dass traditionelle Ansätze zentraler Steuerung nicht mehr funktional erscheinen. Dem neuen Steuerungsmodell folgend, werden daher bislang weitgehend staatlich gelenkten Einrichtungen mehr Handlungsspielräume eingeräumt, die es ihnen erlauben, sich an die jeweiligen Situationsanforderungen anzupassen. Das Einräumen solcher Spielräume stellt also gewissermaßen eine übergeordnete Maßnahme der Qualitätssicherung dar. Es wird erwartet, dass erweiterte Selbständigkeit die Eigeninitiative einzelner Einrichtungen stärkt und dadurch bessere Ergebnisse erzielt werden.

Unterstützungsmaßnahmen

Erweiterte Selbständigkeit wird jedoch nur dann zu Qualitätssteigerungen führen, wenn die Einrichtungen in die Lage versetzt werden, die ihnen gewährten Freiräume effektiv und kreativ zu nutzen. Es müssen daher Maßnahmen zur Unterstützung dieses Prozesses angeboten werden. Diese Unterstützungsmaßnahmen können sich auf verschiedene Aspekte und Ansatzpunkte der Qualitätssicherung beziehen, wie zum Beispiel die Folgenden:

- Profilentwicklung; z. B. Beratung bei der Erarbeitung von Schwerpunkten und Programmen, Beratung bei der Planung von Öffentlichkeitsarbeit
- Personalentwicklung; z. B. Angebote für Aus- und Weiterbildung von Lehrenden, Managementpersonal und Mitarbeitern der staatlichen Aufsicht
- Organisationsentwicklung; z. B. Hilfestellung bei der Entwicklung von Kommunikationsstrukturen, Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen
- Evaluation; z. B. Unterstützung bei der Durchführung interner Evaluationsmaßnahmen und bei der Einbindung von Ergebnissen externer Evaluation in interne Entwicklungsprozesse

In den verschiedenen Bildungsbereichen sind die Erfordernisse für Unterstützungsmaßnahmen sehr unterschiedlich gelagert. Es ist jedoch allgemein wichtig, dass die Elemente eines Systems von Angeboten innerhalb eines Bildungsbereichs oder Teilbereichs aufeinander abgestimmt sind und auf einem gemeinsamen Verständnis von Qualitätssicherung basieren. Um der Idee erweiterter Selbständigkeit nicht zuwider zu laufen, müssen solche Systeme weiterhin ein ausreichendes Maß an Flexibilität aufweisen, das es ihnen erlaubt, die Maßnahmen auf die jeweiligen Bedürfnisse der einzelnen Institutionen abzustimmen.

Transparenz

Eine Konsequenz von erweiterter Selbständigkeit ist, dass Bildungseinrichtungen unterschiedlicher werden. Im öffentlichen Interesse ist es jedoch notwendig, die Vergleichbarkeit bestimmter Ergebnisse von Bildungsprozessen (z. B. Bildungsabschlüsse) zu gewährleisten und Bildungschancen fair zu verteilen. Weiterhin ist zu gewährleisten, dass gewisse Mindeststandards eingehalten werden. Es besteht also ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Selbständigkeit und Profilbildung einerseits und Steuerung andererseits, die es im Rahmen von Qualitätssicherung zu balancieren gilt.

Ein Instrument, das eingesetzt wird, um trotz erweiterter Selbständigkeit von Bildungseinrichtungen ein sozial gerechtes Bildungssystem aufrecht zu erhalten und Mindeststandards zu sichern, ist das der Rechenschaftslegung. Bildungseinrichtungen werden dazu verpflichtet, offen zu legen, wie sie ihre Gestaltungsspielräume nutzen. Dabei sind sowohl Fragen der Effektivität als auch der Effizienz relevant. Mit Hilfe geeigneter Rückkoppelungsprozesse sollten Maßnahmen der Rechenschaftslegung in interne Qualitätsentwicklungsprozesse eingebunden werden, um diese zu unterstützen.

In Bildungsbereichen, die sich weitgehend am Marktmodell der Steuerung orientieren, hat Rechenschaftslegung einen anderen Schwerpunkt. Hier ist von den Einrichtungen nachzuweisen, dass Transparenz bezüglich ihrer Angebote und der Qualität dieser Angebote gewährleistet ist. In solchen Bereichen sind also die Kunden und Abnehmer die eigentlichen Adressaten der Rechenschaftslegung.

2. Definition von Zielen als Voraussetzung von Qualitätssicherung

Die wohl wichtigste, gleichzeitig aber auch schwierigste Frage, die sich im Bereich der Qualitätssicherung im Bildungswesen stellt, ist die Frage nach der Qualität bzw. den Qualitäten, die gesichert werden sollen. Qualität ist ein relativer Begriff, der nur in Bezug auf Funktionen, Ziele und Maßstäbe definiert und beurteilt werden kann. Die Definition von Bildungszielen ist jedoch erheblich komplexer als die Identifikation möglicher Verfahren, die zur Vergewisserung über das Erreichen angestrebter Ergebnisse eingesetzt werden können, und die Versuchung ist daher groß, Diskussionen über Qualitätssicherung vorschnell auf die operationale Ebene zu heben, ohne vorher die grundlegende inhaltliche Arbeit geleistet zu haben.

Die Komplexität der Definitionsfrage ergibt sich unter anderem daraus, dass Bildungssysteme und -einrichtungen verschiedene Funktionen haben und multiple Ziele verfolgen, die sich zudem auf eine Reihe von Aspekten beziehen können, auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sind und aus der Perspektive verschiedener Gruppen von Beteiligten unterschiedlich bewertet werden. Dabei können unter Umständen auch Konflikte zwischen einzelnen Zielen auftreten. Qualität stellt weiterhin keine statische Größe dar, sondern ihre Definition muss fortlaufend überprüft und sich verändernden Bedingungen angepasst werden. Trotz dieser Komplexität ist eine Klärung der Zielfrage notwendig, bevor qualitätssichernde Maßnahmen sinnvoll eingesetzt werden können. Eine besondere Herausforderung ist dabei, die Ziele so sorgsam auszuwählen und so konkret zu benennen, dass sie sich als Orientierungspunkte für Qualitätssicherungsmaßnahmen eignen. Konglomerate sehr abstrakter Ziele, wie sie im Bildungswesen häufig vorkommen, sind in dieser Hinsicht wenig hilfreich.

2.1 Funktionen und Ziele von Bildungssystemen und -einrichtungen

Aus der Perspektive der Abnehmer von Bildungsangeboten betrachtet, können die folgenden allgemeinen Zieldimensionen unterschieden werden:

- **Persönlichkeitsentwicklung und individuelle Entfaltung**
- **aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben**
- **Berufsfähigkeit**

Die Klärung der Frage nach Zielen muss unter anderem bezogen auf die verschiedenen Funktionen von Bildungssystemen und -einrichtungen erfolgen. Zu den Funktionen, die für die verschiedenen Bildungsbereiche von unterschiedlicher Bedeutung sind, gehören die folgenden:

- **Qualifikation:** Vermittlung von fachlichen und überfachlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten
- **Sozialisation:** Vermittlung von Werten und Normen als Voraussetzung für Handeln in gesellschaftlich definierten Rollen
- **Allokation und Selektion:** Zuweisung von Positionen innerhalb des Bildungssystems und im Berufsleben

Diese Zieldimensionen und Funktionen wiederum sind auf der Ebene des jeweiligen Bildungssystems, auf der Ebene einzelner Einrichtungen und auf der Ebene einzelner Personen zu spezifizieren.

Ziele auf der Systemebene

Auf der Systemebene ist zunächst der öffentliche Bildungsauftrag, den der jeweilige Bildungsbereich bzw. Teilbereich zu erfüllen hat, zu definieren. Dieser betrifft mit unterschiedlichen Schwerpunkten die o. g. Funktionen bzw. Zieldimensionen. Es sind also allgemeine Lern- bzw. Qualifikationsziele zu spezifizieren, Sozialisations- und Erziehungsziele zu explizieren sowie sozial akzeptierte Selektions- und Allokationsregeln zu bestimmen. Darüber hinaus ist in Bereichen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, sicherzustellen, dass diese effizient genutzt werden. Um die Ziele des Systems überprüfbar zu machen, ist es weiterhin notwendig, Standards zu definieren.

In Bereichen, die mit einer Bildungspflicht verknüpft sind und Vergleichbarkeit von Bildungschancen gewährleisten müssen, spielt die Systemebene eine besonders wichtige Rolle. Aber auch in allen anderen Bereichen, die einen öffentlichen Bildungsauftrag zu erfüllen haben, muss die Sicherung von Mindeststandards gewährleistet werden. Dies ist beispielsweise für Angebote der Weiterbildung der Fall, die öffentliche Bildungsziele in den Domänen politische Bildung, Gesundheit usw. abdecken.

In Bildungsbereichen bzw. Teilbereichen, die keinen unmittelbaren öffentlichen Bildungsauftrag zu erfüllen haben und sich weitgehend an Marktmodellen orientieren, liegt die Macht der Zieldefinition dagegen in erster Linie in der Hand der Lernenden und Abnehmer. Im idealtypischen Fall bestimmt ihre Nachfrage die Landschaft der Bildungsangebote. Für solche Bereiche sind auf Systemebene vornehmlich Ziele zu definieren, die den Teilnehmerschutz betreffen. Darüber hinaus kann es für einzelne Angebote auch hier sinnvoll sein, inhaltliche Mindeststandards zu definieren, so z. B. für Programme, die eine Zertifizierung von Absolventen beinhalten.

Ziele auf Systemebene werden zwar überwiegend aber nicht ausschließlich von staatlichen Instanzen definiert. So stellt das duale System der beruflichen Erstausbildung beispielsweise ein Mischmodell der Steuerung dar, in dem die Definitionsmacht auf der Systemebene nicht ausschließlich in der Hand der Länder und des Bundes liegt, sondern auch die Sozialpartner eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Aufgabe der Steuerung übernehmen.

Ziele auf der Ebene einzelner Einrichtungen

Auf der Ebene einzelner Einrichtungen lassen sich grob zwei Gruppen von Zielen unterscheiden, nämlich zum einen Ziele, die eine Umsetzung zentraler Vorgaben darstellen (z. B. Vermittlung bestimmter Mindestkenntnisse im Bereich Mathematik), und zum anderen Ziele, die von der Einrichtung weitgehend unabhängig spezifiziert werden können und ihr ein eigenes Profil verleihen (z. B. Begabtenförderung im künstlerisch Bereich). Abhängig vom Ausmaß der Selbständigkeit, über das individuelle Einrichtungen verfügen (s. o.), wird der Schwerpunkt stärker auf der Konkretisierung und Überprüfung vorgegebener Ziele liegen oder auf der Definition, Umsetzung und Evaluation selbstgesetzter Ziele. In einigen Bildungsbereichen werden darüber hinaus zentrale Vorgaben zumindest in Teilen durch Zielvereinbarungen ersetzt.

Individuelle Ziele

Abnehmer von Bildungsangeboten verfolgen zum einen Lerninteressen, die sich sowohl auf kognitive als auch auf nicht-kognitive Aspekte beziehen können. Diese können weiterhin der Entwicklung der eigenen Persönlichkeit, der Befähigung zur gesellschaftlichen Verantwortung und Teilhabe sowie der beruflichen Qualifikation dienen. Mit solchen Zielen ist außerdem der Wunsch verknüpft, das Programm der jeweiligen Bildungseinrichtung erfolgreich (z.B. mit einem Abschluss) zu absolvieren.

Auch die Interessen der Lehrenden, die sich aus dem Anspruch ergeben, ihre beruflichen Aufgaben in professioneller Weise erfüllen zu wollen, sind hier zu berücksichtigen. Ihr Ziel ist es, ihre Vermittlungs- und Selektionsfunktion angemessen ausüben zu können, und sie haben ein Interesse daran, die zur Verfügung gestellten Ressourcen effektiv und effizient zu nutzen.

2.2 Qualität aus Sicht verschiedener Gruppen von Beteiligten

Die hier skizzierte multidimensionale und mehrbenenanalytische Betrachtungsweise von Qualität im Bildungswesen impliziert, dass sie die Perspektiven verschiedener Gruppen umfasst. Zu den „Stakeholders“, deren Perspektiven – je nach Bildungsbereich in unterschiedlichem Maße – zu berücksichtigen sind, gehören also sowohl die *Lernenden* als auch die *Lehrenden*, die jeweiligen *Geldgeber*, die *Abnehmer*, die *allgemeine Öffentlichkeit*, sowie die *Sozialpartner*. Zu den Abnehmern, die bei der Definition von zu erreichenden Qualitäten und im Versuch, diese Qualitäten zu sichern, einzubeziehen sind, gehören auch die jeweils *vertikal benachbarten Bildungsbereiche*. So sollten beispielsweise bei der Definition von Bildungszielen im Elementarbereich die Anforderungen der Grundschule berücksichtigt werden. Darüber hinaus hat auch die *horizontale Zusammenarbeit zwischen Bildungsbereichen* einen wichtigen Einfluss auf die Qualität des Gesamtsystems (z. B. Zusammenarbeit zwischen allgemeinbildendem Schulsystem und Jugendhilfe). Solche Querverbindungen, die oft unzureichend beachtet werden, stellen wichtige Bestandteile eines umfassenden Ansatzes der Qualitätssicherung dar.

3. Instrumente der Qualitätssicherung

3.1 Ansatzpunkte

Qualität ist kein eindimensionales Merkmal, das global erfasst oder beeinflusst werden kann, sondern es handelt sich um ein ebenso vielschichtiges wie facettenreiches Konstrukt. So sind unter anderem die Aspekte der Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität als Ansatzpunkte für Maßnahmen der Qualitätssicherung zu unterscheiden.

Umfassende Programme der Qualitätsentwicklung und -sicherung müssen sich mit allen drei Aspekten beschäftigen. Dabei kommt allerdings der Ergebnisqualität eine besondere Rolle zu. Auch wenn gewisse Strukturen und Prozesse einen Wert an sich haben mögen, so stehen sie letztlich doch im Dienste der angestrebten Erträge. Die Qualität von Struktur und Prozess ergibt sich daher in erster Linie aus deren Zusammenhang mit den Ergebnissen, die Bildungseinrichtungen und -systeme bzw. ihre Nutzer erreichen wollen. Dabei ist weiterhin zu beachten, dass zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisfaktoren häufig komplexe Wechselbeziehungen bestehen, die sich kaum in Form von einfachen „Wenn-Dann“-Aussagen beschreiben lassen.

Strukturqualität

Strukturqualität umfasst die Rahmenbedingungen, unter denen Bildungseinrichtungen arbeiten. Diese werden häufig auch als „Input-Faktoren“ bezeichnet. Hierzu gehören rechtliche, organisatorische und soziale Rahmenbedingungen ebenso wie finanzielle, materielle und personelle Ausstattungsmerkmale. Weiterhin zählen zum Aspekt der Strukturqualität Faktoren, die sich mit dem Begriff „Orientierungsqualität“ beschreiben lassen, wie zum Beispiel Aus- und Fortbildung der Lehrenden, Lehr- bzw. Rahmenpläne und andere Handlungsorientierungen für das Lehrpersonal.

In der Vergangenheit standen insbesondere im Schul- und Hochschulbereich Instrumente der traditionellen Verwaltungssteuerung im Vordergrund, die sich nahezu ausschließlich auf Input-Faktoren beziehen. Im Rahmen des Verwaltungsansatzes werden Strukturen bereitgestellt, von denen angenommen wird, dass sie die erwünschten Prozesse und Ergebnisse nach sich ziehen, wobei die Prozesse und Ergebnisse weder genau spezifiziert noch kontrolliert werden. Zu den Instrumenten der traditionellen Bildungsverwaltung gehören unter anderem regulative Programme und die Vergabe von Ressourcen (s. u.). Darüber hinaus werden Vorschriften für die Aus- und Fortbildung des Lehrpersonals spezifiziert.

Prozessqualität

Prozessqualität beschreibt die Art und Weise, wie Bildungseinrichtungen bzw. ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ihren gesellschaftlichen Auftrag und ihre selbst gesetzten Ziele umsetzen. Hierzu gehören unter anderem die Auswahl und Gestaltung von Inhalten und Methoden in der Vermittlung sowie der Beratung, die Qualität von Programmen, Verfahren der Leistungsrückmeldung und Kommunikation zwischen Lehrenden und Lernenden.

Auf Prozesse bezogene Verfahren kommen insbesondere im Rahmen von Qualitätsentwicklung zur Anwendung, die der Selbststeuerung innerhalb von Bildungseinrichtungen dient. Untersucht wird das Zusammenspiel von Prozessmerkmalen im Verhältnis zu den Zielen einer Einrichtung. Dabei können verschiedene Ebenen von Prozessen unterschieden werden, nämlich die individuelle Ebene und die Ebene der

Organisation. Individuelle Prozesse beziehen sich auf die Ausübung von Vermittlungs- und Selektionsaufgaben durch die Lehrenden, während Prozesse auf der Organisationsebene die Verfahrensweisen der Einrichtung umfassen (z. B. Wiederholungsmöglichkeit von Prüfungen, Anwesenheitsregelungen für das Lehrpersonal, Koordination zwischen Arbeitseinheiten). Die Standards und Kriterien, die bei der Beurteilung von Prozessmerkmalen zur Anwendung kommen, müssen intersubjektiv nachvollziehbar sein, und zwar sowohl für die Beteiligten als auch für außenstehende Rezipienten der Ergebnisberichte.

Ergebnisqualität

Ergebnisqualität schließlich bezieht sich auf qualifikationsbezogene Resultate sowie erzieherische Wirkungen und Sozialisationseffekte von Bildungsprozessen. Hierzu gehören zum Beispiel Wissen und Fertigkeiten, Motivation, Werthaltungen und Voraussetzungen für lebenslanges Lernen. Dabei ist auch die Anschlussfähigkeit der erworbenen Kompetenzen zu berücksichtigen, also inwieweit diese eine Grundlage für zukünftiges Lernen und Arbeiten bilden.

Ergebnisorientierte Qualitätssicherung hat in der Vergangenheit eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Sie nimmt jedoch an Bedeutung und Umfang zu, und ihre Rolle wird in den meisten Bildungsbereichen intensiv diskutiert. Diese Entwicklung ist vor allem auf internationale Initiativen und Studien zurückzuführen. So haben beispielsweise die recht enttäuschenden Ergebnisse internationaler Schulleistungsuntersuchungen (v. a. TIMSS) gezeigt, dass hohe Investitionen in Input-Faktoren nicht automatisch gute Ergebnisse auf der Output-Seite nach sich ziehen.

Da Bildungssysteme und -einrichtungen geschaffen werden, um bestimmte Wirkungen bei ihren Abnehmern zu erzeugen, muss sich Qualitätssicherung immer auch mit den Erträgen der Institutionen beschäftigen. Dies gilt nicht nur für kognitive Ergebnisse und konkrete Fertigkeiten, sondern auch für alle anderen angestrebten Effekte (z. B. Förderung von Schlüsselqualifikationen, sozialen Kompetenzen, motivationalen Orientierungen, ästhetischer Bildung). Viele Ziele, die von Bildungseinrichtungen verfolgt werden, sind konzeptuell und empirisch schwerer zu fassen als zum Beispiel fachbezogene Kenntnisse oder handwerkliche Fertigkeiten. Dies entbindet Bildungssysteme und -einrichtungen jedoch nicht davon, sich auch über die Erreichung dieser Ziele zu vergewissern. Um für solche Bemühungen eine ähnlich solide Grundlage zu schaffen wie sie etwa für die Erfassung fachbezogener Kenntnisse bereits besteht, ist verstärkte Forschung in diesen Bereichen notwendig.

Zusätzlich zu Erträgen von Bildungsprozessen sind im Rahmen von Qualitätssicherung auch Ergebnisse zu reflektieren, die sich auf die Selektions- und Allokationsfunktion von Bildungseinrichtungen beziehen. Hierzu zählt beispielsweise die Bewertung von Lernergebnissen und die daraus folgenden Konsequenzen (z. B. Durchfallquoten).

3.2 Steuerungsinstrumente

Im Bildungswesen kommen eine Reihe von Instrumenten der Steuerung zur Anwendung. Einige dieser Instrumente beziehen sich ausschließlich auf einen der drei Ansatzpunkte der Qualitätssicherung (Struktur, Prozesse, Ergebnisse), andere hingegen betreffen mehrere Aspekte und können daher nicht eindeutig zugeordnet werden. Die Mechanismen spielen – je nach Verteilung der Verantwortlichkeiten – in den verschiedenen Bildungsbereichen jeweils

unterschiedlich wichtige Rollen, wobei in einigen Bereichen über eine Neujustierung des Mischungsverhältnisses nachgedacht wird.

Regulative Programme

Regulative Programme stellen ein Instrument der traditionellen Bildungssteuerung dar und betreffen den Struktur- bzw. Inputaspekt von Qualitätssicherung. Zu den wichtigsten regulativen Programmen zählen im Schulwesen unter anderem Rahmen- und Lehrpläne, Stundentafeln, Vorschriften für Leistungsbeurteilungen und Berufsbilder. Eine wichtige Unterscheidung bei der Definition von Standards (z. B. in Rahmenplänen) ist dabei, ob es sich um Mindest- oder Maximalanforderungen handelt. Während beispielsweise im allgemeinbildenden Schulbereich eher Maximalanforderungen definiert werden, um die Vergleichbarkeit des Anspruchsniveaus zu gewährleisten, sind in der beruflichen Erstausbildung Mindeststandards die Regel. Damit wird Ausbildungsbetrieben die Möglichkeit gegeben, auf sich ändernde Anforderungen zu reagieren und das Ausbildungsprogramm entsprechend zu modernisieren.

Allokation von Ressourcen

Ein weiteres Instrument der traditionellen Bildungssteuerung, das am Strukturaspekt ansetzt, ist die Vergabe von Ressourcen. Um Auskunft über den Einsatz dieser Mittel zu erhalten, können darüber hinaus von den Einrichtungen Haushaltsberichte eingefordert und Haushaltsprüfungen durchgeführt werden.

Qualifikationsstandards

Ebenfalls dem Strukturaspekt zuzuordnen sind Richtlinien für die Qualifikation des Lehrpersonals. In Bereichen wie dem allgemeinbildenden Schulsystem und der beruflichen Erstausbildung werden hierfür Mindeststandards festgelegt, während andere Bereiche (z. B. Teile der Weiterbildung) diesen Aspekt weitgehend offen lassen.

Sicherung von Mindeststandards

Zur Sicherung von Mindeststandards können verschiedene Maßnahmen eingesetzt werden, wie zum Beispiel Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren oder Gütesiegel. Existierende Verfahren beziehen sich auf strukturelle Voraussetzungen von Einrichtungen (z. B. Ausstattung, Qualifikation des Personals) sowie Prozessmerkmale (z. B. Verfahrensgestaltung, Arbeitsteilung) und spezifizieren diese unterschiedlich genau und umfassend.

Kontrolle

Steuerung durch Kontrolle (z. B. durch die Schulaufsicht) ist im Bildungswesen eher die Ausnahme. Sie beschränkt sich weitgehend auf Haushaltsprüfungen und auf Hospitationen im Rahmen von Personalbeförderung. Darüber hinaus werden Kontrollinstanzen in der Regel nur in Fällen grober Verstöße zur Krisenintervention aktiv.

Ergebnissicherung

Wie bereits erwähnt, hat Ergebnissicherung in den meisten Bildungsbereichen bislang eine untergeordnete Rolle gespielt, gewinnt aber zur Zeit an Bedeutung. Dieser Aspekt wird innerhalb des nächsten Abschnitts, der verschiedene Arten von Evaluationsmaßnahmen beschreibt, eingehender behandelt.

Sicherung von Transparenz und Beratung

In Bildungsbereichen, in denen Marktelemente eine Rolle spielen, muss gewährleistet werden, dass die Abnehmer über Nachfragemacht verfügen. Dies bedeutet, dass sie die Bildungseinrichtung frei wählen können müssen und ihnen für solche Entscheidungen ausreichend Information zur Verfügung steht. Es muss also sichergestellt werden, dass Transparenz hinsichtlich der Leistungen von Bildungseinrichtungen besteht. Darüber hinaus gilt es, Orientierungs- und Beratungsangebote zur Verfügung zu stellen. Qualitätssicherung im Rahmen eines Marktmodells beinhaltet also das Bereitstellen von Instrumentarien, die es Abnehmern ermöglichen, fundierte Auswahlentscheidungen zu treffen und das System sinnvoll zu nutzen. Darüber hinaus ist es möglich, die Bedeutung des Kundenprinzips durch solche Maßnahmen wie die Vergabe von Gutscheinen zu erhöhen.

4. Evaluation

Evaluation im Bildungswesen kann zu unterschiedlichen Zwecken stattfinden und sich auf unterschiedliche Ebenen und Aspekte beziehen. Es handelt sich um ein komplexes Unterfangen, das der sorgfältigen Planung, Durchführung, Auswertung und Interpretation bedarf. Welche Verfahren dabei im Einzelfall zur Anwendung kommen sollen, hängt vor allem von den Zielen ab, die überprüft werden sollen. Der wichtigste Schritt in der Planung von Evaluationsmaßnahmen besteht daher in der Auswahl und Definition dieser Ziele (s. o.) und der Maßstäbe, anhand derer das Ausmaß der Zielerreichung beurteilt werden soll.

Berücksichtigung multipler Zielstrukturen

Bildungssysteme und -einrichtungen verfolgen multiple Ziele, die sich kaum in einer globalen Gesamtbewertung zusammenfassen lassen. So streben beispielsweise Schulen nicht nur Bildungsziele, sondern auch Erziehungsziele an, und sie dienen sowohl der Qualifikation als auch der Selektion. Aufgrund dieser multiplen Funktions- und Zielstruktur von Bildungsinstitutionen müssen sich einzelne Evaluationsmaßnahmen immer auf ausgewählte Aspekte beschränken. Um Systeme bzw. Einrichtungen in ihrer Komplexität abzubilden, sind wiederholte, punktuelle Evaluationen mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten notwendig. Darüber hinaus wird es aufgrund der Vielfalt zu erfassender Ziele in der Regel notwendig sein, ein breites Spektrum an Verfahren einzusetzen. Evaluation stellt also keine einmalige Handlung dar, sondern es handelt sich um einen Prozess, der eine Reihe verschiedener Elemente und Ebenen umfasst.

Berücksichtigung von Rahmenbedingungen

Bildungseinrichtungen arbeiten unter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die das Ausmaß ihrer Zielerreichung beeinflussen. So werden Einrichtungen mit einer in soziokultureller Hinsicht privilegierten Klientel leichter in der Lage sein, gute Lernergebnisse zu erzielen, als Institutionen, die strukturschwache Gebiete versorgen. Die relativ schlechten Leistungen von Absolventen einer Sprachschule können also beispielsweise durch den schlechten Unterricht, der in dieser Schule erteilt wird, verursacht sein oder aber durch die relativ geringe Selektivität der Einrichtung in der Auswahl ihrer Schüler. Diese Unterschiede in den Eingangsvoraussetzungen müssen bei der Auswahl von Vergleichskriterien und der Interpretation von Evaluationsergebnissen berücksichtigt werden.

4.1 Evaluationsverfahren

Im Bildungswesen kommen verschiedene Evaluationsverfahren zur Anwendung. Hierzu gehören unter anderem:

- Ergebnismessung
- Peer Reviews
- Bewertungen durch Abnehmer
- Bewertungen durch Lernende

Die verschiedenen Evaluationsinstrumente, die eingesetzt werden, unterscheiden sich im Hinblick auf eine Reihe von Merkmalen. Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal betrifft die zu evaluierende Einheit. So können Maßnahmen auf der Ebene eines Bildungssystems bzw. Teilsystems ansetzen oder in erster Linie darauf abzielen, Aussagen über einzelne Einrichtungen zu treffen. Dabei kann es um die Erfassung von Ergebnis- oder Prozessmerkmalen gehen. Evaluationsmaßnahmen können weiterhin danach unterschieden werden, wer sie veranlasst, wer sie durchführt, wer die Berteilungskriterien bestimmt und wer über die Ergebnisse verfügt, wobei jeweils interne und externe Verfahrensweisen zu differenzieren sind. Diese und weitere Unterscheidungsmerkmale sollen im Folgenden erläutert werden.

Evaluation einzelner Einrichtungen versus Systemmonitoring

Vorrangiges Ziel von Evaluationsmaßnahmen kann es sein, Information über einzelne Einrichtungen zu erhalten oder Steuerungswissen auf der Systemebene zur Verfügung zu stellen. Zur ersten Gruppe gehören alle Maßnahmen, die nur eine einzelne Einrichtung einbeziehen. Andere Verfahren schließen mehr als eine Einrichtung ein oder werden sogar flächendeckend durchgeführt (z. B. die Hamburger Lernausgangslagenuntersuchung). Flächendeckende Evaluationen einzelner Einrichtungen können, müssen aber nicht zu Kontrollzwecken eingesetzt werden. Sie können so angelegt sein, dass sie ausschließlich der Unterstützung interner Qualitätsentwicklung dienen. In diesen Fällen werden die Ergebnisse nur den jeweiligen Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Andere Ansätze beziehen dagegen zusätzlich auch die jeweiligen Aufsichtsbehörden ein. In einer besondere Spielart der flächendeckenden Evaluation werden die Ergebnisse allgemein zugänglich gemacht, wobei die Darstellung entweder in Rohform erfolgen kann („league tables“) oder unter Berücksichtigung der Voraussetzungen, unter denen die einzelnen Einrichtungen arbeiten („value-added approach“). Diese Art der öffentlichen Evaluation eignet sich jedoch nur für Bildungsbereiche, deren Ziele mit den Effekten eines wettbewerbsorientierten Ansatzes vereinbar sind.

Von Evaluationsmaßnahmen, die zur Beurteilung einzelner Einrichtungen eingesetzt werden, sind Stichprobenuntersuchungen zu unterscheiden, die sich auf Bildungssysteme beziehen (z. B. TIMSS, PISA). Als Vergleichskriterien können bei solchen Studien die Leistungen vergleichbarer Stichproben zu früheren Zeitpunkten herangezogen werden (Systemmonitoring) oder die Leistungen vergleichbarer Stichproben in anderen Regionen, Ländern oder Staaten (Vergleichsuntersuchungen). Diese Art der Evaluation dient in erster Linie dazu, Steuerungswissen auf Systemebene zur Verfügung zu stellen und eignet sich in der Regel nicht zur Bewertung einzelner Bildungseinrichtungen.

Selbstevaluation versus Fremdevaluation

Untersuchungen zum Systemmonitoring müssen zentral organisiert werden. Dagegen kann die Verantwortung von Evaluationsmaßnahmen, die sich auf einzelne Einrichtungen beziehen, entweder bei diesen selbst oder bei anderen Stellen liegen. Dabei sind vier Aspekte zu unterscheiden:

- Veranlassung der Evaluationsmaßnahme
- Auswahl der Beurteilungskriterien
- Durchführung der Maßnahme
- Nutzung der Ergebnisse

Selbstevaluationen in Reinform werden von der Einrichtung selbst veranlasst und durchgeführt. Die Auswahl der zu evaluierenden Aspekte und der Beurteilungsmaßstäbe liegt ebenfalls in der Hand der Einrichtung, die weiterhin ausschließlich selbst über die Ergebnisse verfügt. Bei reinen Fremdevaluationen dagegen liegt die Verantwortung für alle vier Aspekte bei einer externen Stelle (wobei eine ausschließlich externe Nutzung von Ergebnissen kaum vorkommen dürfte). Zwischen diesen Polen liegen verschiedene Mischformen mit unterschiedlichen Schwerpunkten. So kann beispielsweise eine Einrichtung, die eine Evaluation selbst veranlasst und die Kriterien dafür intern entwickelt hat, eine externe Institution mit der Durchführung der Maßnahme beauftragen. Ebenso kann eine externe Stelle die Selbstevaluation einer Einrichtung initiieren, die Auswahl der Kriterien und die Durchführung der Maßnahme dieser Einrichtung überlassen, aber die Ergebnisse anschließend einsehen wollen.

Interne und externe Evaluationsmaßnahmen können einander ergänzende Beiträge zur Qualitätssicherung leisten. So ist es beispielsweise bei internen Maßnahmen oft leichter, das Verfahren auf die spezifischen Fragestellungen und Bedingungen der jeweiligen Einrichtungen abzustimmen. Für vergleichende Evaluationen, die es ermöglichen, über den eigenen Referenzrahmen hinauszublicken, sind dagegen externe Ansätze besser geeignet. Welche Art von Maßnahme im Einzelfall zu wählen ist, muss in Abhängigkeit von der Zielsetzung der Evaluation entschieden werden.

Ergebnis- versus prozessorientierte Evaluation

Sowohl interne als auch externe Evaluationsmaßnahmen können sich auf Prozessmerkmale und auf Ergebnisse beziehen. Gegenstand externer Evaluation von Prozessen ist häufig die Güte der von der Einrichtung geleisteten Programmarbeit und die von ihr eingesetzten Evaluationsmaßnahmen. Da Bildungseinrichtungen jedoch darauf abzielen, bestimmte Wirkungen zu erzeugen, muss sich Evaluation immer auch mit Ergebnissen beschäftigen. Letztlich verfolgen auch prozessorientierte Verfahren das Ziel, Strukturen und Abläufe so zu optimieren, dass die angestrebten Erträge gesichert werden können, und diese Effekte müssen mit Hilfe von ergebnisbezogenen Evaluationsmaßnahmen überprüft werden.

Evaluationsmaßnahmen werden weiterhin häufig danach unterschieden, ob sie vornehmlich der Bestandsaufnahme dienen (summative Evaluation) oder auf die Optimierung von Prozessen abzielen (formative Evaluation). Im Idealfall werden jedoch auch summative Evaluationsmaßnahmen formativ genutzt, indem ihre Ergebnisse mit Hilfe geeigneter Rückkopplungsprozesse zur Orientierung von Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung herangezogen werden (s. u.).

Querschnitt versus Längsschnitt

Um abzubilden, welche Wirkungen eine Bildungseinrichtung bei den Lernenden erzeugen, ist eine Kombination von Längs- und Querschnitterhebungen optimal. In Querschnittsuntersuchungen werden die Ergebnisse verschiedener Einrichtungen zu einem bestimmten Zeitpunkt miteinander verglichen, während in Längsschnittanalysen Veränderungen der Lernenden innerhalb einer Einrichtung über die Zeit betrachtet werden. Bei der Interpretation von Ergebnissen reiner Querschnittsuntersuchungen hat man das bereits erwähnte Problem, dass gefundene Unterschiede nicht unbedingt auf differenzielle Effektivität der Einrichtungen zurückzuführen sind, sondern beispielsweise durch verschieden starke Selektivität bedingt sein können. Bei Längsschnittanalysen dagegen fehlt ein Maßstab, der eine Beurteilung gefundener Steigerungen in den Ergebnismaßen erlaubt. Mit Hilfe einer Kombination der beiden Ansätze wird es möglich, Veränderungen der Lernenden vergleichend zu betrachten und damit die relative Effektivität von Einrichtungen zu beurteilen.

Regelmäßige, gelegentliche und anlassbedingte Evaluation

Evaluation kann regelmäßig, gelegentlich oder anlassbedingt stattfinden. Anlassbedingte Maßnahmen sind beispielsweise solche, die zur Überprüfung der Wirkung von Interventionen durchgeführt werden oder aus begründeter Sorge, dass eine bestimmte Einrichtung gegebene Standards möglicherweise nicht einhält. Darüber hinaus ist abzuwägen, ob gelegentliche oder regelmäßige Evaluationsmaßnahmen vorzunehmen sind. Zur Entwicklung einer Kultur der Selbstreflexion können regelmäßige Evaluationen förderlich sein, insbesondere wenn diese in Prozesse der Qualitätsentwicklung eingebunden werden können. Andererseits ist darauf zu achten, dass Evaluationsmaßnahmen nicht zum Selbstzweck werden oder Bildungsprozesse in unerwünschter Weise beeinflussen (z. B. „teaching to the test“ zur Folge haben). Dies hängt insbesondere davon ab, durch wen und in welcher Weise die Ergebnisse von Evaluationsmaßnahmen genutzt werden.

4.2 Konsequenzen

Ergebnisse von Evaluationsmaßnahmen können sich an verschiedene Gruppen von Beteiligten richten. Zu den potentiellen Adressaten gehören unter anderem die Einrichtungen selbst, aktuelle und zukünftige Lernende, Lehrende, die jeweiligen Träger, Aufsichtsbehörden, Abnehmer, die Politik sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Abhängig davon, an wen sich die Ergebnisse richten und wer die Verantwortung für die Folgerungen trägt, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten für Folgemaßnahmen. Zu den potentiellen Konsequenzen gehören unter anderem die folgenden:

- Folgeuntersuchungen zur Ursachenklärung
- Forschungsprojekte
- Veränderung von Arbeitsprozessen
- Modifikation von Strukturmerkmalen
- Veränderung regulativer Programme (z. B. Lehrpläne)
- Qualifizierungsmaßnahmen
- negative oder positive finanzielle Folgen
- regelmäßiges Monitoring

5. Evaluation und Entwicklung

Eine zentrale Herausforderung für Qualitätssicherung im Bildungswesen ist die Einbindung von Evaluationsergebnissen in Entwicklungsprozesse. Über solche Rückkopplungsprozesse ist jedoch noch wenig bekannt. So ist weitgehend ungeklärt, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die Rückmeldung von Evaluationsergebnissen an die beteiligten Einrichtungen von diesen sinnvoll genutzt werden können. Information über das eigene Abschneiden reicht nicht aus, um gezielte Qualitätsentwicklungsmaßnahmen auszulösen oder in sinnvolle Bahnen lenken, und Evaluation stellt somit eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für Ergebnissicherung dar. Allerdings ist offen, welche Art von Unterstützungsmaßnahmen für einen solchen Rückkopplungsprozess geeignet sind. Um die Grundlagen für die Entwicklung solcher Maßnahmen zu schaffen, ist Transferforschung dringend notwendig.

Teil II: Qualitätssicherung in den einzelnen Bildungsbereichen

In den folgenden Kapiteln werden Maßnahmen und Probleme der Qualitätssicherung in den verschiedenen Bildungsbereichen, die in der Expertengruppe repräsentiert sind, diskutiert. Im endgültigen Bericht wird an dieser Stelle eine Einleitung stehen, in der die wichtigsten Schlussfolgerungen der einzelnen Beiträge sowie ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden.

Wolfgang Tietze

1. Qualitätsfeststellung und Qualitätsentwicklung im Elementarbereich

1. Ausgangspunkte

Seit Mitte der 90er Jahre nimmt die Qualitätsdiskussion im Elementarbereich einen zunehmend breiten Raum ein. Bis dahin standen vorwiegend quantitative Fragen im Vordergrund. Dies war einerseits bedingt durch die für die meisten Regionen in Westdeutschland chronische Unterversorgung an Kitaplätzen sowie andererseits durch den vom Bundesgesetzgeber im Rahmen der Novellierung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes von 1992 eingeführten individuellen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz (§24 KJHG) mit der Notwendigkeit, neue Plätze zu schaffen. Die Qualitätsdebatte wurde besonders durch folgende Faktoren angestoßen:

1. Der durch den Rechtsanspruch erzwungene quantitative Ausbau des Elementarbereichs erfolgte nur zum Teil über eine zusätzliche Finanzierung. Zu einem erheblichen Teil wurden durch Absenkung gegebener qualitativer Standards bzw. Deregulierung (z.B. größere Kindergruppen, ungünstigerer Erzieher-Kind-Schlüssel, Deregulierung beim Raum- und Ausstattungsprogramm) Mittel aus dem bestehenden System für seine Expansion umgelenkt (Reidenbach, 1996). Daraus resultierend, dass die verbleibende Qualität von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen wurde. Die Quantitätsfrage brachte gewissermaßen von selbst die Qualitätsfrage hervor.
2. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) begann seit den frühen 90er Jahren eine neue Philosophie der Steuerung bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen zu entwickeln. Statt einer Inputsteuerung (Bereitstellung finanzieller Ressourcen, Regelwerk für Verwaltungshandeln) sollte fortan das Produkt (Output) die zentrale Steuerungskategorie werden (KGST, 1993, 1994). Es geht bei diesem Ansatz darum, die Qualität des Produkts/Outputs (Qualität der Dienstleistungen) in den Blick zu nehmen, zu beschreiben und zu messen. Damit rückte die Qualität des pädagogischen Prozessgeschehens in das Zentrum des Interesses.
3. Die Qualitätsdebatte wurde durch einen international beobachtbaren Trend stimuliert, angesichts knapper Mittel der öffentlichen Hand konsequente Rechenschaftsablegung über die Mittelverwendung zu fordern, und zwar unter einem Doppelaspekt:
 - Wird die gewünschte Qualität der Dienstleistung/des Outputs (Qualität des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebots) erreicht und hat diese die erhofften Effekte (Outcomes) bei den Adressaten? Es soll also Rechenschaft abgelegt werden über die *Effektivität* des Programms.

- Werden die Mittel zur Erreichung der angezielten Effekte zweckmäßig eingesetzt? Könnten mit den gleichen Mitteln bessere Effekte oder könnten dieselben Effekte mit einem geringeren Mitteleinsatz erzielt werden? Es soll also Rechenschaft abgelegt werden über die *Effizienz*.

2. Entwicklung pädagogischer Qualität

2.1 Ein allgemeiner Bezugsrahmen

Pädagogische Einrichtungen wie Kindergärten (oder auch Schulen) sind Organisationen, die mit bestimmten Ressourcen (Input) Dienstleistungen/Produkte in einer bestimmten Güte (Outputs) hervorbringen sollen, von denen erwartet wird, dass sie mit bestimmten Effekten (Outcomes) bei den Adressaten (vorwiegend die Kinder) verbunden sind. Vor dem Hintergrund dieses Bezugsrahmens lassen sich verschiedene Verfahren der Feststellung, Entwicklung, Steuerung und Sicherung von Qualität unterscheiden.

2.2 Qualitätssicherung im Modell traditioneller Verwaltungssteuerung

Die traditionelle Verwaltungssteuerung richtet sich praktisch ausschließlich auf Input-Faktoren. Es wird eine bestimmte *Strukturqualität* bereitgestellt (z.B. Raum, Personalschlüssel) und für eine bestimmte *Orientierungsqualität* (Handlungsvorschriften, Ausbildung des Personals) gesorgt. Es gibt keine genaue Vorstellung über die angestrebte Qualität des Outputs (die realisierte pädagogische *Prozessqualität*); diese werden auch nicht erfasst und kontrolliert. Zudem gibt es keine Ergebnis-Erfassung (Outcomes) bei Kindern oder Eltern. Soweit punktuell Untersuchungen zu Prozessen und Ergebnissen, z.B. im Rahmen wissenschaftlicher Studien, vorgenommen werden, enttäuschen die Befunde zumeist die von der Steuerungsebene (und der Öffentlichkeit) implizit gehegten Erwartungen (vgl. z.B. Tietze et al., 1998)

2.3 Qualitätssicherung im Modell outputorientierter Steuerung

Das Modell outputorientierter Steuerung der KGST (1993, 1994) setzt als zentrale Kategorie auf die Qualität des Outputs/Produktes, d.h. im vorliegenden Fall auf die Qualität der pädagogischen Prozesse. Es nimmt an, ohne es zu überprüfen, dass eine bestimmte Outputqualität auch mit bestimmten positiven Ergebnissen (Outcomes) bei den Adressaten (Kindern und Eltern) verbunden ist.

Das Modell erfordert fachspezifische Verfahren der Beschreibung und Erfassung der Qualität pädagogischer Prozesse, auf die gegenwärtig, von Ausnahmen abgesehen (Tietze, Schuster, Roßbach, 1997), nicht unmittelbar zurückgegriffen werden kann.

2.4 Das Modell der Qualitätsentwicklung und -sicherung als Organisationsentwicklung

Ansichts der defizitären Lage an „eingeborenen“ Qualitätssicherungssystemen werden aus der Industrie stammende Qualitätsmanagementsysteme im Elementarbereich erprobt und angewandt. Die anzustrebende Qualität des Outputs wird von der einzelnen Kindertagesstätte (oder von einem Trägerverband für alle ihm angeschlossenen Einrichtungen) in einem Qualitätshandbuch festgelegt. Die Einführung eines überlegten Managementsystems mit klaren Aufgabenteilungen und Zuständigkeiten in der Organisation

soll sicherstellen, dass die im Qualitätshandbuch niedergelegten Qualitätsziele erreicht werden können (Dischinger, 1999; Krämer, 1999).

Soweit das implementierte Qualitätsmanagementsystem bestimmten Standards entspricht, die in der Normenreihe ISO, DIN, EN 9000 f. festgelegt sind, kann die Organisation von einem dafür zugelassenen Zertifizierer „zertifiziert“ werden. Die Zertifizierung besagt lediglich, dass die Organisation aufgrund ihres Managementsystems die im Handbuch beschriebene Qualität ihrer pädagogischen Dienstleistung erreichen *kann*. Sie besagt nicht, ob sie die beschriebene Qualität tatsächlich erreicht, noch, ob diese beschriebene Qualität nach fachlichen Gesichtspunkten als sinnvoll anzusehen ist. Es wird eine Organisations-, nicht eine Produktzertifizierung vorgenommen.

2.5 Das Qualitätsentwicklungsmodell des Kronberger Kreises

Dieses Konzept orientiert sich an einem speziellen pädagogischen Ansatz, dem sog. Situationsansatz (Zimmer, 1985). Das Konzept ist damit weder an einer bestimmten Prozessqualität (Output) noch an einer zuvor festgelegten Ergebnisqualität (Outcomes) orientiert, noch sieht es die Qualitätssicherung durch ein Managementsystem vor. Das Konzept setzt – bei Vorgabe eines breiten Spektrums von zur Reflexion stimulierenden Schlüsselfragen – auf den Dialog und eine diskursive Verständigung der verschiedenen Beteiligten und Betroffenen (Pädagogisches Personal, Eltern, Trägervertreter). Es gibt keine Standards, anhand derer das erreichte Qualitätsniveau außerhalb der diskursiven Verständigung identifiziert werden könnte. Konkrete generalisierungsfähige Standards sind nicht angestrebt. Das Konzept richtet sich auf Qualitätsentwicklung, nicht auf Qualitätsfeststellung (Kronberger Kreis, 1998).

2.6 Die Kindergarten-Einschätz-Skala (KES) als Instrument zur Erfassung und als Grundlage zur Entwicklung pädagogischer Qualität

Die KES (Tietze, Schuster & Roßbach, 1997) ist ein seit einigen Jahren zunehmend verbreitetes Beobachtungsinstrumentarium, um die Qualität pädagogischer Prozesse in Kindergartengruppen auf der Grundlage einer mehrstündigen Beobachtung zu erfassen. Sie beruht auf einem amerikanischen Instrument und benennt klare Standards für verschiedene Teilbereiche pädagogischer Prozessqualität. Die KES ist bislang das einzige Instrument in Deutschland, die Qualität pädagogischer Prozesse in einer sozialwissenschaftlichen Messansprüchen genügenden und unter Praxisbedingungen handhabbaren Form zu messen.

Damit sind Vergleiche der Prozessqualität über Gruppen hinweg möglich und es können Ausgangslagen für eine gezielte Qualitätsentwicklung bestimmt werden. Untersuchungen mit der KES belegen den Zusammenhang zwischen Prozessqualität und Input-Faktoren (Struktur- und Orientierungsqualität), sowie den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Qualitätsbereichen (Input- und Outputqualität) einerseits mit den Ergebnissen bei Kindern (Outcomes) andererseits (Tietze et al., 1998).

2.7 Das Projekt der nationalen Qualitätsinitiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Angesichts der geringen Bewusstheit und des geringen Konsenses in der elementarpädagogischen Profession über die zentralen Merkmale pädagogischer Qualität hat das BMFSFJ mehrere Projekte vergeben, Kriterienkataloge für pädagogische Qualität zu

entwickeln, die den Fachkonsens widerspiegeln bzw. einen solchen erzeugen sollen. Die Kriterienkataloge werden schwerpunktmäßig, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Prozessqualität gerichtet sein. Neben der Entwicklung von Qualitätskriterien haben die Projekte die Aufgabe, Feststellungsverfahren zur Erfassung pädagogischer Qualität zu entwickeln, wobei die Qualitätskriterienkataloge die Richtschnur abgeben. Es sollen Feststellungsverfahren für Selbstevaluationen (interne Qualitätsfeststellung) wie für Fremdevaluationen (externe Qualitätsfeststellung) entwickelt werden. Die Nationale Qualitätsinitiative bezieht sich dabei nicht nur auf die Ebene der pädagogischen Einrichtungen selbst, sondern auch auf die Trägerebene.

3. Empfehlungen für eine zukünftige Qualitätssicherung

3.1 Ausgangspunkt

Die Sicherung einer qualitativ guten Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern im vorschulischen Alter ist eine komplexe Aufgabe. Die Notwendigkeit dieser Aufgabe und die Notwendigkeit, hierfür bestimmte Verfahren zu entwickeln, wurde im zurückliegenden Jahrzehnt erkannt. Für den Elementarbereich wurden neben der Qualitätssicherung im Rahmen traditioneller Verwaltungssteuerung unterschiedliche Verfahren der Qualitätssicherung entwickelt oder aus anderen, nicht-pädagogischen Bereichen adaptiert. Die Verfahren setzen teilweise auf verschiedenen Systemebenen und an unterschiedlichen Punkten an; sie zeigen damit von vornherein auch bestimmte Begrenzungen. Bislang gibt es keine vergleichenden Evaluationen der einzelnen Qualitätssicherungsverfahren. Daher sind erfahrungswissenschaftlich gestützte Alternativempfehlungen nicht möglich. Die folgenden Empfehlungen stützen sich auf ein Mehrebenenmodell, das Qualitätssicherungsmaßnahmen auf vier Ebenen vorsieht und dafür Instrumente benennt:

- der Ebene des Gesamtsystems
- der Trägerebene
- der Ebene der einzelnen Einrichtungen und
- der Ebene der Nutzer.

3.2 Qualitätssicherung auf der Ebene des Gesamtsystems

Kindertageseinrichtungen erfüllen mit der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern einen gesetzlichen Auftrag (KJHG, Kindertagesstättengesetze der Länder). Sie können diese Aufgabe nur angemessen erfüllen, wenn ihnen eine ausreichende und verlässliche *Strukturqualität* dafür bereitgestellt wird sowie eine hinreichende klare Beschreibung ihres Auftrags (Zielorientierung).

Dies gilt – auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Kindern – unabhängig von bestimmten Akzentuierungen, die die einzelnen Träger bzw. Trägerorganisationen von Einrichtungen vornehmen.

Vor diesem Hintergrund muss die gegenwärtig zu beobachtende Deregulierung bei der Strukturqualität zurückgenommen werden. Auf Landesebene müssen fachlich ausreichende Strukturbedingungen in verlässlicher Form rechtlich gesichert werden.

Zu den zu sichernden Strukturbedingungen gehören: Qualifikation des pädagogischen Personals, räumliche Ausstattung der Einrichtungen, Gruppengrößen, Erzieher-Kind-Schlüssel und Vorbereitungszeiten für das pädagogische Personal. Die Standards, die bei der Festsetzung dieser Strukturbedingungen angewendet werden, sollten die im EU-Bereich gegebenen bzw. von EU-Gremien empfohlenen Standards (vgl. Oberhuemer & Ulich, 1997; Netzwerk Kinderbetreuung, 1996) nicht unterschreiten.

Zur Präzisierung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrags sollte auf Länderebene ein Rahmencurriculum erarbeitet werden, das die Kernaufgaben und ihre Umsetzung klar beschreibt, gleichwohl Raum lässt für trägerspezifische Akzentuierungen. Das Curriculum sollte so ausgelegt sein, dass es anschlussfähig ist an die Bildungs- und Erziehungsziele der nächsten Stufe des Bildungssystems, die Primarstufe. Auch hierfür könnten Modelle aus anderen EU-Ländern nutzbar gemacht werden (vgl. Großbritannien: Department for Education and Employment, 2000; Schweden: www.tritzes.se).

3.3 Qualitätssicherung auf der Trägerebene

Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern im vorschulischen Alter ist eine wichtige Dienstleistung, die zum Teil durch die öffentliche Hand, überwiegend jedoch durch freie Träger bereitgestellt wird. Die Träger haben hierbei einen ordnungspolitisch gewollten großen Gestaltungsspielraum, eine Pluralität von Angeboten bereitzustellen. Andererseits müssen die Angebote den Normierungen der Kindertagesstättengesetze und dem KJHG genügen. Hinzukommt, dass die Kosten der Kinderbetreuung durch freie Träger im Regelfall zu über 80% durch öffentliche Mittel abgedeckt werden.

Um die Qualität auf der Trägerebene zu sichern, sollte die öffentliche Bezuschussung von dem Nachweis eines Qualitätssicherungssystems durch den Träger abhängig gemacht werden. Das KJHG (§§ 77, 78) gibt hierfür eine Handhabe, die gegenwärtig schon in einigen Bundesländern genutzt wird.

Bei der Qualitätssicherung auf diesem Wege könnten zwei Phasen unterschieden werden: In einer ersten, auf drei Jahre ausgelegten Erprobungsphase könnte es genügen, dass der Träger überhaupt ein Qualitätssicherungssystem nachweist. Für die daran anschließende Phase müssten Kriterien spezifiziert werden, denen die von Trägern angewandten Qualitätssicherungssysteme als Voraussetzung für die öffentliche Bezuschussung des Trägers genügen müssen.

Diese Form der Qualitätssicherung auf der Trägerebene darf nicht auf Einrichtungen in freier Trägerschaft beschränkt bleiben, sondern sollte sinngemäß ausgelegt werden auch auf die öffentlichen Träger.

3.4 Qualitätssicherung auf der Einrichtungsebene

Der Qualitätssicherung auf der Einrichtungsebene kommt eine besondere Bedeutung zu, da diese den Ort bildet, an dem die pädagogische Dienstleistung Betreuung, Bildung und Erziehung konkret erbracht wird. Hier sollten – im Rahmen einer externen Evaluation – Verfahren zur Feststellung der vor Ort gegebenen Prozessqualität (Output) unter Einschluss zentraler Merkmale der Strukturqualität eingesetzt werden, die sich an anerkannten Standards orientieren (vgl. Kriterienkatalog der Nationalen Qualitätsinitiative; KES). Die Ergebnisse der auf diese Weise ermittelten Qualitätsprofile in den Einrichtungen können und sollten für alle vier im vorliegenden Modell unterschiedenen Ebenen genutzt werden: die Gesamtebene, die Trägerebene, die Einrichtungsebene und die Nutzerebene.

1. Eine erste Nutzung liegt auf der *Einrichtungsebene* selbst. Über die externe Evaluation erhält die Einrichtung Informationen darüber, wo ihre relative Position im Qualitätsspektrum der evaluierten Einrichtungen angesiedelt ist. Als Referenzrahmen zur Bestimmung der relativen Position können die übrigen Einrichtungen eines Trägers, einer Region oder des Landes herausgezogen werden. Daneben sollte die Einrichtung Informationen darüber erhalten, in welchen einzelnen Qualitätsbereichen sie relative Stärken und relative Schwächen hat (Qualitätsprofil). Die aktuellen Informationen über die relative Position und das individuelle Qualitätsprofil bilden zusammen die Grundlage für eine eigengesteuerte Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen.
2. Die Informationen aus externen Evaluationen der Einrichtungen können und sollten vom *Träger* für Steuerungsebenen genutzt werden. Sie geben ihm Auskunft darüber, wo seine Einrichtungen im Vergleich zu Einrichtungen in anderer Trägerschaft stehen, wo Einrichtungen mit einem besonderem Qualitätsentwicklungsbedarf gegeben sind und wo besondere Unterstützungsmaßnahmen geplant werden müssen, um das Qualitätsniveau einzelner Einrichtungen oder auch das Durchschnittsniveau insgesamt zu heben.
3. Unabhängig davon, wo und durch wen die pädagogische Dienstleistung Betreuung, Bildung und Erziehung bereitgestellt wird, steht diese unter öffentlicher Verantwortung. Von daher benötigt die öffentliche Verwaltung auf kommunaler wie auf Landesebene Informationen über den Systemzustand hinsichtlich der gegebenen Qualität und möglicher Veränderungen über Zeit. Es sollte daher ein Dauerbeobachtungssystem und ein Berichtswesen (Monitoring) aufgebaut werden, das fußend auf den externen Evaluationen vor Ort die Ergebnisse der Qualitätsfeststellungen in anonymisierter und aggregierter Form der *Ebene des Gesamtsystems* verfügbar macht. Zugleich sollten diese Daten in geeigneter Form der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
4. Die Daten der externen Evaluation sollten schließlich in einer geeigneten Aufbereitung auch den *Nutzern der Einrichtung* zugänglich sein, d.h. den Eltern, die ihre Kinder in einer Einrichtung betreuen lassen oder betreuen lassen wollen (vgl. 3.4).

3.5 Qualitätssicherung auf der Ebene der Nutzer

Nach dem KJHG (§ 5) haben Eltern ein Wunsch- und ein Wahlrecht, zwischen den Einrichtungen verschiedener Träger zu wählen. Damit wächst den Eltern unter der Bedingung eines hinreichenden Platzangebots, das zwar in der Vergangenheit nicht immer gegeben war, aber in Zukunft im allgemeinen vorausgesetzt werden kann, eine Nachfragemacht zu, die zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung genutzt werden kann.

Dazu sollten den Eltern zusammengefasste Informationen aus der externen Evaluation in geeigneter Aufbereitung zur Verfügung gestellt werden, an denen sie ihre Wahlentscheidung mit orientieren können. Geeignet erscheint hierfür ein gestuftes Gütesiegel, wie es von Spieß und Tietze (2001) diskutiert wurde, das auf der Grundlage der externen Evaluation vergeben wird. Die qualitätssichernde Wirksamkeit eines solchen Gütesiegels könnte erhöht werden, wenn die öffentliche Subventionierung von Betreuungsplätzen von der noch vorherrschenden Objektförderung auf eine Subjektförderung im Rahmen eines Gutscheinsmodells umgestellt würde. Einzelne Bundesländer stehen vor der Erprobung solcher Gutscheinmodelle; theoretische Begründungen und ausgearbeitete Vorschläge finden sich bei Kreyenfeld, Spieß & Wagner (2001).

3.6 Infrastruktur für Qualitätssicherung

Die voranstehenden Empfehlungen zur Qualitätssicherung beziehen Ansatzpunkte und Maßnahmen auf allen Ebenen – von der Ebene des Nutzer bis zur staatlichen Ebene – ein. Das Kernstück der Empfehlungen bilden externe Qualitätsfeststellungen auf der Ebene der einzelnen Einrichtung, also auf der Ebene, auf der die pädagogische Dienstleistung unmittelbar erzeugt wird. Die damit gewonnenen Informationen können in entsprechend angepasster Aufbereitung – auf allen vier genannten Verantwortungs- und Steuerungsebenen genutzt werden. Die Glaubwürdigkeit und Brauchbarkeit der über die externe Evaluation gewonnenen Informationen hängen entscheidend von der Unabhängigkeit und Integrität der Instanz bzw. Organisation ab, die die externen Evaluationen vornimmt. Mit dem Aufbau eines entsprechenden Qualitätssicherungssystems muss daher zugleich an den Aufbau einer unabhängigen, außerhalb des Betreuungssystems, seiner Träger und seiner staatlichen Instanzen stehenden Organisation gedacht werden (z.B. in Gestalt einer in anderen Zusammenhängen ins Gespräch gebrachten Stiftung Bildungstest), die diese Aufgaben wahrnehmen kann.

Literatur:

Department of Education and Employment (2000): Curriculum guidance for the foundation stage. London: Autor

Dischinger, A. (1999): Qualitätsmanagement nach DIN ISO im Kindergartenalltag. In: Bremische Evangelische Kirche, Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (Hg.): Qualität für Kinder zwischen Markt und Menschlichkeit: Analysen – Bedingungen – Konzepte. Seelze/Velber: Kallmeyer'sche Verlagsbuchhandlung (S. 179 – 190)

KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung (Bericht 5/1993). Köln: Autor.

KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1994): Outputorientierte Steuerung in der Jugendhilfe (Bericht 9/1994). Köln: Autor

Krämer, D. (1999): Qualität und Wirtschaftlichkeit statt Kontrolle und Bürokratie. In Bremische Evangelische Kirche, Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (Hg.): Qualität für Kinder – Zwischen Markt- und Menschlichkeit: Analysen – Bedingungen – Konzepte. Seelze/Velber: Kallmeyer'sche Verlagsbuchhandlung (S. 169 – 178)

Kreyenfeld, M., Spieß, C.K. & Wagner, G. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform. Neuwied: Luchterhand

Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen (1998): Qualität im Dialog entwickeln. Wie Tageseinrichtungen besser werden. Seelze/Velber: Kallmeyer'sche Verlagsbuchhandlung.

Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie der Europäischen Kommission (1996): Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm. Brüssel: Autor.

Oberhuemer, P. & Ulich, M. (1997): Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Weinheim und Basel: Beltz

Reidenbach, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion. Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Spieß, C.K. & Tietze, W. (2001) Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen. Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 243. Berlin: Autor.

Tietze, W., Meischner, T., Gänsfuß, R., Grenner, K., Schuster, K.-M., Völkel, P., & Roßbach, H.-G. (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten. Neuwied: Luchterhand.

Tietze, W., Schuster, K.-M. & Roßbach, H.-G. (1997): Kindereinschätzungsskala (KES) (Deutsche Fassung der Early Childhood Environment Rating Scale von Th. Harms und R.M. Clifford). Neuwied: Luchterhand

www.tritzes.se

Hermann Lange

2. Qualitäts- und Standardsicherung im allgemeinbildenden Schulwesen

1. Entwicklungstendenzen

Instrument der Standardsicherung im Schulwesen sind – neben der Vorgabe von Ausstattungsstandards und Lehrplänen – traditionell vor allem die "Abschlüsse", deren Anforderungsniveau normativ festgelegt ist. Abschlüsse zertifizieren Berechtigungen, welche "Anschlüsse" im Hinblick auf weiterführende Bildungs- und Ausbildungsgänge ermöglichen und sicherstellen sollen. Das System der Abschlüsse ist hierarchisch gegliedert (Hauptschulabschluss, mittlerer Schulabschluss, Hochschulreife) und Abbild der traditionellen Gliederung des Schulwesens nach unterschiedlichen Schulformen. Im Schulwesen haben sich indessen erhebliche Veränderungen vollzogen. Diskutiert wird, ob und wie das System unter den geänderten Bedingungen "Qualität" sichern kann und ob die Abschlüsse die Funktion der Standardsicherung in dem bisher angenommenen Sinne noch erfüllen. Im Kern geht es dabei um den Zusammenhang zwischen Bildungsexpansion, Öffnung weiterführender schulischer Bildungsgänge für neue soziale Schichten (Bildungsgerechtigkeit) und Leistungsniveau des Bildungswesens vor dem Hintergrund notwendiger Modernisierungsprozesse.

- Im Rahmen der "Bildungsexpansion" haben sich die relativen Anteile der einzelnen schulischen Bildungsgänge und der angestrebten Abschlüsse "nach oben" verschoben. Diese Entwicklung ist Ausdruck eines sozialen Trends, der kaum administrativ steuerbar ist und der sich auch in anderen Ländern zeigt und dort zum Teil schon sehr viel weiter vorangeschritten ist. Deutschland weist im internationalen Vergleich noch immer eine eher niedrige Beteiligungsrate in Bildungsgängen auf, die zur Hochschulberechtigung führen. Im Zuge der Bildungsexpansion und einer strukturellen Differenzierung des Schulwesens sind Abschlüsse und Schulformen weitgehend entkoppelt worden. Die – soziale, ethnische und kulturelle – Heterogenität der Schülerschaft in den einzelnen Schulformen und Schulen hat (teils real, teils nur behauptet) zugenommen.
- Ziele und Aufgaben des Schulwesens haben sich im Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen und pädagogischer Diskurse verändert und erweitert. Schulen sollen die Voraussetzungen für das Gelingen notwendiger Modernisierungsprozesse schaffen und gleichzeitig die Folgen gesellschaftlicher Probleme bearbeiten. Der Forderungskatalog reicht von der Berücksichtigung aktueller Entwicklungen in den wissenschaftlichen Bezugsdisziplinen der Schulfächer, der Einführung neuer Lernfelder (Wirtschaft, Technik, Gesundheit, Medien) und der Reaktion auf wachsende Qualifizierungsbedürfnisse in bestimmten Bereichen (Fremdsprachen, Mathematik, Naturwissenschaften etc.) über die Berufsorientierung und -vorbereitung und die Vorbereitung auf die Rolle eines aktiven Staatsbürgers, die Kompensation der Defizite familiärer Erziehung und die Förderung der Integration zugewanderter Mitbürger bis hin zur Drogen- und Gewaltprävention.
- Die Schulen empfinden die wachsenden Aufgabenzuschreibungen oft als widersprüchlich und als in ihrer Gesamtheit nicht erfüllbar. Die staatlichen Steuerungsvorgaben stellen sich der Frage, wie die in der Regel kumulativ formulierte Anforderungsvielfalt zu

bewältigen ist, kaum. Sie setzen die Fähigkeit der Schulen, Widersprüche aufzulösen, entweder stillschweigend voraus oder erheben sie mit dem Postulat der "Schulautonomie" und der Erwartung einer selektiven Reaktion durch entsprechende Schwerpunktbildungen zum Programm. Vor diesem Hintergrund wird die Möglichkeit, das Schulwesen zu "steuern", neu diskutiert. Die Debatte hierüber verbindet sich mit der generellen Diskussion über Möglichkeiten einer – fachlich wie ökonomisch – wirksamen Steuerung öffentlicher Verwaltung, die unter dem Begriff des "Neuen Steuerungsmodells" geführt wird. In dieser Debatte geht es darum, den handelnden Organisationen größere Freiheitsgrade hinsichtlich der Art und Weise einzuräumen, wie sie ihre Aufgaben erfüllen wollen, sie im Gegenzug aber stärker als bisher auf die Notwendigkeit einer Zielklärung und der systematischen Ergebnisermittlung zu verpflichten. Im Schulwesen zeigt sich dieser Paradigmenwechsel in der Begrifflichkeit von "Schulautonomie" und "Evaluation", welche die neuere Schulgesetzgebung vielfach bestimmen. Evaluation dient der Rechenschaftslegung ("accountability") und soll zugleich Basis des kontinuierlichen Bemühens um Verbesserung ("improvement") werden. Sie erfolgt in doppelter Perspektive, als Selbstvergewisserung über das Erreichte ("interne Evaluation") und im Blick von und nach draußen ("externe Evaluation").

Es ist erkennbar, dass mit dem Paradigmenwechsel der Organisationsphilosophie im öffentlichen Bereich und zumal im Schulwesen eine radikale Veränderung eingeschliffener Denkgewohnheiten verbunden ist, die – mental wie real – allenfalls zum Teil bewältigt ist. Die Sicherheit der Orientierung in einem hierarchischen System (in der Dialektik positiver Bezugnahme und gleichzeitiger Distanzierung) geht verloren. Die Notwendigkeit, situationsgerechte Lösungen für Probleme zu finden sowie die Ergebnisse zu ermitteln und zu bewerten, macht Verantwortung greifbarer. Unterschiede – in den Lösungswegen wie in den Ergebnissen – werden sichtbar und können nicht verdrängt werden. Die damit verbundene empirische Orientierung, die die realen Bedingungen und die Ergebnisse des Lernens von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen hat und die sich nicht auf die Formulierung einer Dogmatik des Lehrens beschränken kann, ist in der Tradition der für die Lehrerbildung verantwortlichen Disziplinen in Deutschland noch wenig entwickelt. Die von Heinrich Roth bereits 1962 propagierte "realistische Wende" der Erziehungswissenschaften ist noch kaum vollzogen.

Dabei findet die Diskussion über Möglichkeiten und Bedingungen der Sicherung von Qualität im Schulwesen derzeit in einer Intensität statt, wie sie früher nicht zu verzeichnen war. Dies ist in seiner Bedeutung ein nicht hoch genug einzuschätzender Entwicklungssprung. Die Schwierigkeit dieser Diskussion erklärt sich aus vielen Umständen:

- Angesichts der beschriebenen Breite von Aufgabenzuschreibungen ist der Konsens darüber, an welchen spezifischen Zielen die Qualität von Schule gemessen werden soll, schwer zu finden. Die fehlende Verständigung hierüber findet ihren Ausdruck nicht selten in der Behauptung mangelnder Messbarkeit von Schulqualität.
- Oft herrscht keine ausreichende Klarheit darüber, welches die Bedingungsfaktoren von Schulleistungen sind. Nicht befriedigende Leistungen von Schülerinnen und Schülern werden ausschließlich den Schulen als Versagen zugeschrieben. Dabei erfolgt Lernen

nicht nur in der Schule. Schülerleistungen sind nicht allein Resultat schulischen Handelns. Soweit die Bedingungen durch politisches Handeln überhaupt zu beeinflussen sind, geht es nicht allein um Schulpolitik. Für Schulpolitik und Bildungspolitik wiederum kommt es auf unterschiedliche Systemebenen an: Es geht um die Ebene der Wissenschaft (Bildungsforschung, Lehreraus- und -fortbildung), um die Ebene der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung (Vorgabe von Ausstattungsparametern, Bildungs- und Lehrplänen, Aufsicht usw.) und um das Handeln auf der Ebene der einzelnen Schule.

- Die öffentliche Diskussion über die inzwischen in Gang gesetzten Untersuchungen wird – von Wohlmeinenden wie von Kritikern – häufig ohne genauere Informationen über Ziele und Handlungsbedingungen geführt. Es gibt Kritik, die mit Unterstellungen über Ziel und Inhalt von Maßnahmen der Evaluation operiert, aber es gibt auch überzogene Erwartungen an kurzfristig erreichbare Ergebnisse einer realen Verbesserung der Leistungen von Schülerinnen und Schülern.

Die Verfahren der Evaluation und der Qualitätssicherung entwickeln sich erst allmählich. Sie erfordern eine professionelle Kompetenz der Akteure, die auf der Ebene der einzelnen Schule wie auf der Ebene der Bildungsadministration vielfach noch nicht vorhanden ist. Groß angelegte Schulleistungsstudien bedürfen der Durchführung mit Hilfe kompetenter Wissenschaftler, die in Deutschland bisher nur in begrenzter Zahl vorhanden sind.

2. Instrumente und Verfahren

"Evaluation" ist das Bemühen darum, systematisch zu klären, ob die Ziele des Handelns erreicht worden sind. Dies setzt Klarheit darüber voraus, welches die Ziele des Handelns sind. Es erfordert zudem Maßstäbe, anhand derer bewertet werden kann, ob die Ziele in dem nach den obwaltenden Umständen zu bedenkenden Rahmenbedingungen größtmöglichen Ausmaß erreicht worden sind. "Qualitätssicherung" ist das Bemühen darum, das erreichte Maß der Zielerreichung, sofern es als zufriedenstellend bewertet wird, auf Dauer zu sichern bzw. im anderen Falle die notwendigen Schritte einzuleiten, um ein besseres Maß an Zielerreichung zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden einige Hinweise gegeben werden:

(1) Wer die "Qualität von Schule" klären und sichern will, muss sich zunächst klar darüber werden, auf welche Ziele hin dies geschehen soll. Die Ziele beziehen sich auf unterschiedliche, in sich wiederum vielschichtige Gegenstandsbereiche und sie betreffen das Handeln unterschiedlicher Ebenen.

- Wichtig ist zunächst die Unterscheidung zwischen Struktur- und Ausstattungszielen, Prozesszielen und Ergebniszielen. Die deutsche Debatte um Schulqualität bezieht sich traditionell vor allem auf Strukturen und Ausstattung von Schulen und auf politische und pädagogische Prozesse. Die Debatte über Ergebnisse ("Schülerleistungen") wird erst jüngst intensiver geführt. Die Diskussion um Struktur- und Prozessmerkmale ist nicht unwichtig. Strukturen und Prozesse sind Voraussetzungen für Ergebnisse. In welcher Form Strukturen und Prozesse mit Ergebnissen verknüpft sind, ist dabei alles andere als

trivial. In der allgemeinen Diskussion wird bisher mit Annahmen gearbeitet, die aber hinsichtlich ihrer prinzipiellen Berechtigung bzw. ihrer Tragweite allenfalls zum Teil empirisch gesichert sind.

- Die für die Bewertung von Ergebnissen maßgebenden Lernziele sind ihrerseits mehrdimensional: Es gibt kognitive und metakognitive, fachliche, überfachliche und soziale Lernziele. Fachliche Lernziele beziehen sich auf unterschiedliche Domänen. Vor dem Hintergrund des begrenzten Zeitbudgets von Schülerinnen und Schülern und unterschiedlicher individueller und kollektiver (gesellschaftlicher) Interessen konkurrieren die Lernziele zumindest quantitativ miteinander. "Mehr" im Blick auf eines der Lernziele kann "weniger" im Blick auf ein anderes bedeuten. Teilweise bestehen aber auch positive Rückkopplungszusammenhänge. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge ist es faktisch nicht möglich, alle Lernziele für Qualitätsmessungen gleichzeitig in den Blick zu nehmen. Man muss sich also entscheiden, was in dem betreffenden Augenblick als besonders wichtig angesehen wird.
- Zu unterschiedlichen Zeitpunkten können unterschiedliche Dinge wichtig genommen werden. Gegenwärtig spielen insbesondere die Lesekompetenz und die aktive Kompetenz von Schülerinnen und Schülern im Deutschen, ihre Fremdsprachenkompetenz (Englisch), ihre mathematische Kompetenz, ihre naturwissenschaftliche Kompetenz und bestimmte Aspekte überfachlicher Kompetenzen (Problemlösen, Lernstrategien, Kommunikation und Kooperation) eine wichtige Rolle. Sie sind Gegenstand der Untersuchungen zu Schülerleistungen, von denen unten die Rede ist. Hierbei handelt es sich nicht – wie Kritiker behaupten – um die Abfrage "rasch veraltenden Wissens", sondern um Schlüsselkompetenzen, die für Schulerfolg wie für die Möglichkeit beruflicher Entwicklung und allgemeiner gesellschaftlicher Teilhabe gleichermaßen bedeutsam sind.

(2) Schülerleistungen sind – wie bereits erwähnt – Resultat eines komplexen Zusammenhanges von Bedingungen. In ihm spielen Schule und Unterricht eine wichtige Rolle. Zu berücksichtigen sind aber auch die individuellen Lernvoraussetzungen und die Lebensumstände von Kindern und Jugendlichen (ihre Herkunft, Spracherwerbsbiographie, Bildungsnähe des Elternhauses, elterliches Unterstützungsverhalten usw.), wenn die Ursachen für unterschiedliche Leistungen geklärt und Ansatzpunkte für wirksame Strategien der Verbesserung identifiziert werden sollen. Die sozialen Kontexte der individuellen Lernbiographien wie des institutionellen Handelns von Schulen haben noch immer einen hohen Erklärungswert für das Leistungsniveau von Schülerinnen und Schülern.

(3) Handlungsverantwortung im Rahmen des Bildungssystems ist auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Neben dem Wissenschaftssystem (Bildungsforschung, Lehrerbildung, Beteiligung an der Lehrerfortbildung) sind die Ebenen der Bildungsverwaltung und die Ebene der einzelnen Schule von besonderer Bedeutung.

- Die Bildungsverwaltung trägt Verantwortung für die Ergebnisse des Gesamtsystems der Schulen innerhalb ihres regionalen Zuständigkeitsbereichs. Sie hat diese Verantwortung traditionell durch die Bestimmung der Ausstattungsstandards und Organisationsparameter

des Schulwesens, durch die Formulierung regulativer Programme (Bildungs- und Lehrpläne, spezielle Förderprogramme etc.) sowie durch punktuelle Kontrolle und Intervention im Rahmen von Schulaufsicht wahrgenommen. Eine systematisch und breit angelegte Feststellung von Ergebnissen (Systemmonitoring) und eine daran anknüpfende Bemühung um die Klärung von Ursachen für unbefriedigende Ergebnisse gehört dagegen nicht zum traditionellen Handlungsrepertoire der Bildungsverwaltung. Insofern berührt der Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie des Schulwesens nicht nur die Einzelschule, sondern vor allem und zentral auch das Handeln der Schuladministration. Diese Feststellung besagt zugleich, dass Qualitäts- und Standardsicherung im Schulwesen auch eine staatliche Aufgabe ist, die auch auf zentraler Ebene und mit Hilfe solcher Instrumente wahrzunehmen ist, welche die Ergebnisse des "Gesamtsystems" und nicht nur die der je für sich zu betrachtenden einzelnen Institutionen (Schulen) in den Blick nehmen. Nach der Verfassungslage ist die normative Festlegung von schulisch zu verfolgenden Bildungszielen ebenso Sache des Staates wie die Sorge dafür, dass alle Kinder und Jugendlichen eine optimale Förderung ihrer Bildung unabhängig von den spezifischen Gegebenheiten ihrer Lebenssituation (ethnische Herkunft, soziale Lage der Familie etc.) erfahren. Daraus folgt auch, dass ausschließlich "marktförmig" operierende Strategien einer Qualitäts- und Standardsicherung, die sich darauf beschränken, die Rahmenbedingungen für das Handeln der einzelnen Akteure zu bestimmen und für Wettbewerbsgerechtigkeit und Verbraucherschutz zu sorgen, im Schulwesen nicht ausreichend wären. "Gute Schulen" durch zusätzliche Finanzausstattungen zu "belohnen" und "schlechte Schulen" durch Reduzierung ihrer Mittel zu "bestrafen" und ggf. ihren "Marktaustritt" in Kauf zu nehmen, wäre deshalb ein ungeeigneter Weg zur Qualifizierung des Schulwesens. Im Spannungsfeld von "equity" und "quality" sind vielmehr beide Zielsetzungen gleichermaßen zu verfolgen. Dies gilt zumal angesichts des Umstandes, dass nach vorliegenden Untersuchungen "Marktmodelle" im Schulwesen möglicherweise nur die Streubreite im Leistungsniveau von Schulen erweitern, nicht aber den Durchschnittswert der Leistungen erhöhen. Offenbar ist die Konkurrenz zwischen Schulen vor allem auch die Konkurrenz um die (bessere oder schlechtere) Schülerschaft.

- Die einzelne Schule trägt Verantwortung für die Ergebnisse des Lernens ihrer Schülerinnen und Schüler. Dabei gehören "Leistungsbewertungen" seit jeher zum unbestrittenen Auftrag von Schulen und Lehrkräften. Sie beziehen sich jedoch bisher auf die individuelle Leistung des einzelnen Schülers bzw. der einzelnen Schülerin im Sinne ihrer möglichst gerechten Einordnung im Verhältnis zu den Leistungen anderer, nicht auf die Bewertung des von der Gesamtheit der betroffenen Schülerinnen und Schülern erreichten Leistungsniveaus. Die Zeugnisvergabe ist – ihrem Anspruch nach – an normativ festgelegten, für alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen geltenden Maßstäben orientiert. Faktisch ist die Zeugnisvergabe jedoch, darüber gibt es vielfache Forschungsbefunde, an dem Leistungsniveau der jeweiligen Lerngruppe orientiert und in diesem Sinne nicht lerngruppenübergreifend objektiviert. "Gleiche" Leistungen können in unterschiedlichen Lerngruppen (Schulen, Klassen innerhalb derselben Schule) und von unterschiedlichen Lehrkräften unterschiedlich bewertet werden. Zum Teil sind auch – entsprechend den unterschiedlichen Funktionen von Zeugnissen (Rückmeldung über "Lernerfolg" an Schülerinnen und Schüler, Berechtigungen im Hinblick auf weiterführende

Bildungsgänge) – die Anknüpfungspunkte für Leistungsbewertungen unterschiedlich (Lernfortschritte innerhalb einer definierten Zeit oder in einem bestimmten Zeitpunkt erreichtes Leistungsniveau). Im Kontext der Diskussion um Standardsicherung im Schulwesen beginnt auch eine erneute Diskussion über Möglichkeiten einer stärkeren Objektivierung individueller Leistungsbewertungen ("Vergleichsarbeiten", Austausch von Prüfern, Prüfungsthemen und Prüfungsbewertungen, Einführung von Elementen zentraler Prüfungen etc.)². Diese Entwicklung ist in der Sache deutlich zu trennen von Schulleistungsuntersuchungen (PISA, LAU etc.), in denen es nicht um die Prüfung und Zertifizierung individueller Leistungen, sondern um die Klärung des Leistungsniveaus von Schülerschaften (Mittelwerte und Streuungen) geht. Bezüglich der letzteren entwickeln sich die möglichen Handlungsformen auch auf der Ebene der einzelnen Schule erst allmählich. Von Bedeutung ist dabei insbesondere, dass die Feststellung der erreichten Ergebnisse nicht auf die Information der einzelnen Lehrkraft im Hinblick auf ihre individuellen Zielsetzungen beschränkt bleibt, sondern dass die Zielsetzungen einer Schule insgesamt (Schulprogramm) Bezugspunkt der einzuleitenden Klärungsprozesse sind, dass die Ergebnisse innerhalb der Schule zwischen allen Beteiligten kommuniziert werden und dass die Ableitung von Schlussfolgerungen für künftiges Handeln gemeinsame Sache ist.

Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Schuladministration und Einzelschule in der Klärung von Ergebnissen schulischen Handelns sind aufeinander bezogen. Der in der schulpolitischen Diskussion häufig behauptete Widerspruch zwischen "externer" und "interner Evaluation" besteht nicht. "Qualität" entsteht im Handeln der einzelnen Schule. Ihr Bemühen um Klärungen und Verbesserungen ist insoweit unverzichtbarer und praktisch bedeutsamster Teil des Bemühens um Qualitätssicherung. Um die Ergebnisse ihres Handelns bewerten zu können, benötigt die einzelne Schule aber einen Referenzrahmen, den sie nicht aus sich selbst heraus gewinnen kann. Insofern ist sie auf die Orientierung an den Ergebnissen anderer (unter vergleichbaren Bedingungen handelnder) Institutionen ebenso angewiesen, wie sich die Bildungsadministration nicht mit punktuellen Aktivitäten im Sinne herkömmlicher Schulaufsicht begnügen kann. Letztere ist für die Formulierung von Zielen und für die Sicherung der notwendigen Rahmenbedingungen des Handelns der Einzelschule verantwortlich und sie muss aufgrund systematischer Analysen ein Urteil darüber gewinnen, inwieweit für die Gesamtheit der Schulen wie für jede einzelne Schule tatsächlich geschieht, was notwendig und möglich ist.

(4) Entsprechend den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sind auch die Formen des Vorgehens in Sachen Evaluation und Qualitätssicherung für die Bildungsadministration und die Einzelschule unterschiedlich.

- Auf der Ebene der Bildungsadministration haben derzeit breit angelegte Schulleistungsuntersuchungen besondere Bedeutung. Zu nennen sind für die Bundesrepublik insgesamt insbesondere das OECD-Projekt PISA (Program for

² Die Auseinandersetzung mit Problemen der Leistungsbewertung in Schulen ist eine wichtige Folgeaktivität aus den Schulleistungsuntersuchungen (LAU) in Hamburg: Vgl. die Expertisen von Beutel/Lütgert/Tillmann/Vollstädt: Ermittlung und Bewertung schulischer Leistungen. BSJB Hamburg, 1999 und Lütgert/Tillmann/Kassing-Koch: Leistungsbewertung in den Fächern Bildende Kunst, Sport, Musik und Darstellendes Spiel. BSJB Hamburg, 2001.

International Student Assessment), welches in drei "Wellen" mit wechselndem Schwerpunkt die Lesekompetenz, die mathematische Kompetenz und die naturwissenschaftliche Kompetenz 15-jähriger Schülerinnen und Schüler klären soll und dabei auch überfachliche Aspekte (Problemlösekompetenz, Strategien selbstregulierten Lernens, Kommunikation und Kooperation) einbezieht. In der Bundesrepublik wird auf der Basis des für PISA entwickelten Untersuchungsinstrumentariums auch ein Leistungsvergleich zwischen den Schulen der Bundesländer durchgeführt. Die Untersuchung ist im Grundsatz als eine Querschnittsstudie angelegt. In der zweiten Welle von PISA sind in begrenztem Umfang auch Messungen von Lernfortschritten innerhalb eines Jahres sowie eine spezifische Unterrichtsforschung vorgesehen. Das Projekt DESI (Deutsch-Englisch-Schülerleistungen international), welches von den Ländern der Bundesrepublik im Rahmen der Kultusministerkonferenz gemeinsam organisiert und finanziert wird, soll die aktive Sprachkompetenz von Schülerinnen und Schülern im Deutschen sowie ihre Kompetenz im Englischen untersuchen. Die Untersuchung bezieht sich in einer ersten Stufe auf eine Stichprobe von voraussichtlich 11.000 Schülerinnen und Schülern der gleichen Altersgruppe wie in PISA; ob in einem zweiten Schritt auch hier Ländervergleiche durchgeführt werden sollen, ist noch zu entscheiden. Schließlich ist die Beteiligung der Bundesrepublik an der Grundschulleseuntersuchung der IEA (IGLU) zu nennen. In Deutschland soll die Untersuchung der Lesekompetenz von Grundschulern mit Untersuchungen zu ihrer mathematisch-naturwissenschaftlichen Kompetenz verbunden und damit der Umstand ausgeglichen werden, dass Deutschland sich an der TIMSS-Grundschuluntersuchung seinerzeit nicht beteiligt hat. Für die Länder seien beispielhaft die Projekte QuaSUM (Qualitätsuntersuchung zum Unterricht in Mathematik) in Brandenburg, Markus (Mathematik-Gesamterhebung Rheinland – Pfalz: Kompetenzen, Unterricht, Schulkontext) und LAU (Lernausgangslagenuntersuchung) in Hamburg genannt. Die beiden ersteren Projekte konzentrieren sich ebenfalls auf die mathematische Kompetenz von Schülerinnen und Schülern. LAU ist breiter angelegt. Die Untersuchung bezieht insbesondere auch die sprachliche Kompetenz (Deutsch und Fremdsprache) ein. Sie ist zudem als Längsschnittuntersuchung konzipiert und untersucht die Leistungsentwicklung von Schülerinnen und Schülern im Abstand von jeweils zwei Jahren (LAU 5, 7, 9 und – in Planung – 11). QuaSUM ist eine Stichprobenuntersuchung, Markus und LAU sind flächendeckende Untersuchungen, die alle Schulen einbeziehen.

- Auf der Ebene der einzelnen Schulen kommt ein breiteres Repertoire unterschiedlicher Methoden zum Einsatz³. Neben der Sammlung und Analyse bereits vorhandener Daten werden Befragungen von Eltern, Schülern und Lehrkräften oder "Abnehmer" (weiterführende Schulen, Firmen) durchgeführt, spezifische Tests, kommunikative und dialogische Rückmeldeverfahren (Prozessanalysen, strukturierte Interviews, moderierte Workshops) sowie Beobachtungen (kollegiale Hospitationen, teilnehmende Beobachtung, Tonband- und Videoaufzeichnungen) eingesetzt oder externe Institute beauftragt (wie dies mit der Beauftragung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung durch hessische Gesamtschulen geschehen ist). In Hamburg zeigen sich erste Ansätze zur Befragung von Absolventen dazu, wie sie "ihre Schule" aus der Rückschau wahrnehmen, was sie als förderliche und weniger förderliche Elemente des Schulangebots im Blick auf

³ Vgl. z. B. Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung: Schulinterne Evaluation. Ein Leitfadens zur Durchführung. Hamburg, 2000.

die Anforderungen der anschließenden Ausbildungsabschnitte in Erinnerung haben und welche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des jeweiligen schulischen Angebots sie daraus ableiten. Insgesamt zielen diese Ansätze auf die Entwicklung einer "Rückmeldungskultur", die die Basis systematisch angelegter Qualifizierungsprozesse für schulisches Handeln werden kann. Eine solche Vorgehensweise bedeutet angesichts der bisher vielfach noch eher individualistischen Orientierung von Lehrkräften in der Gestaltung ihres Arbeitsfeldes eine nachhaltige Veränderung.

3. Welches Wissen wird generiert und wie wird es verwendet?

Entsprechend den genannten Unterscheidungen zielen die genannten Untersuchungen und Maßnahmen, teils auf ein "system monitoring", teils auf konkretes Wissen über einzelne Schulen, teils dienen sie der grundlegenden Klärung von Zusammenhängen, über die man entweder noch nicht ausreichend Bescheid weiß oder bei denen es darum geht, gesichert erscheinende Aussagen erneut zu überprüfen. Je nach Fragestellung und Ergebnis der Untersuchungen werden auch die Folgerungen und die angesprochenen Akteure unterschiedlich sein.

Stichprobenuntersuchungen zielen auf "Systemwissen"; sie dienen nicht der Evaluation einzelner Schulen, auch nicht derjenigen die (zufällig) Teil der Stichprobe geworden sind. Die Informationen dienen der Begründung von Maßnahmen auf der Ebene des Gesamtsystems (Bildungsforschung, Aus- und Fortbildung von Lehrkräften, Formulierung der Rahmenbedingungen für das Handeln von Schulen). Ergebnisse auf dieser Ebene versprechen die größte Tragweite und Nachhaltigkeit. Aber sie fordern auch ihre Zeit. Insofern wäre es unrealistisch und schädlich, falsche Erwartungen über kurzfristig handgreifliche Veränderungen zu wecken. Inwieweit die Untersuchungen unmittelbare Reaktionen auch auf der Ebene der einzelnen Schule auslösen werden, ist eine offene Frage. Dies ist im Einzelfall nicht auszuschließen. Insgesamt aber muss man die Wahrscheinlichkeit, dass eine einzelne Schule aus allgemein angelegten Untersuchungen spezifische Folgerungen für ihr individuelles Handeln ableiten kann und wird, als gering einschätzen. Die Verantwortung für die Verwendung des erlangten Wissens liegt deshalb primär bei der Bildungsadministration. Dabei gilt generell, dass selbst solche Untersuchungen, die einen hohen Aufwand auf die Klärung von Leistungsständen und von Ursachen für Unterschiede in den Leistungsniveaus verschiedener Beteiligter verwenden, in der Regel nicht schon "Rezepte" für die Lösung von Problemen liefern können. Häufig zeigen die Untersuchungen nur Problemzonen auf, in denen intensivere Ursachenforschung betrieben werden muss. Dabei ist im Rahmen des notwendigen mehrbenenanalytischen Vorgehens jeweils genau zu fragen, welchen spezifischen Erklärungsbeitrag für Unterschiede Faktoren auf den verschiedenen Ebenen liefern. Es geht nicht zuletzt – wie TIMSS gezeigt hat – um komplizierte didaktische Fragen, denen die in der Vergangenheit oft übliche symbolische Reaktion der Politik auf der "input-Ebene" (Vermehrung der Zahl der Stunden, Senkung von Klassenfrequenzen usw.) nicht gerecht wird.

Flächendeckende Evaluationen erbringen neben Steuerungswissen im vorgenannten Sinne auch ein Wissen über einzelne Schulen. Wer hierdurch als Akteur angesprochen wird, hängt

von den getroffenen Vereinbarungen über die Ergebnismeldung ab. Betroffen ist in jedem Fall die einzelne Schule, bei klassenbezogenen Meldungen vielleicht auch nur die einzelne Lehrkraft. Ob auch die Schulaufsicht einbezogen sein soll, ist sorgfältig zu prüfen und ggf. rechtzeitig zu verabreden. In der gegenwärtigen Phase des Einübens ungewohnter Arbeitsformen geht es auch darum, das Vertrauen in die faire Verwendung der erlangten Informationen schrittweise aufzubauen. Wie und unter welchen Voraussetzungen die angesprochenen Akteure aufgrund der Ergebnismeldungen agieren werden, ist auch auf dieser Ebene eine noch offene Frage. Im Rahmen der Mathematik-Untersuchung Rheinland-Pfalz (Markus) ist deshalb ein eigenes Forschungsprojekt (WALZER) zur Klärung dieser Zusammenhänge entwickelt worden, welches im Rahmen eines Schwerpunktprogramms der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird.

4. Veränderungsbereitschaft mit langem Atem oder Selbsttäuschung durch symbolische Akte?

Die im Zuge der aktuellen Diskussion über Qualitäts- und Standardsicherung im Schulwesen eingeleiteten vielfältigen Maßnahmen sollen mithin zu Aktivitäten an den verschiedensten Stellen führen: zu weiterführenden und ergänzenden Forschungen, zur Entwicklung neuer Unterrichtsmodelle und Lehrpläne, zu einem veränderten Handeln von Schulen und Bildungsverwaltung, zur Qualifizierung der Evaluationsansätze auf den verschiedenen Ebenen, zur Veränderung der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften usw. Angesprochen sind damit viele Akteure. Bildungspolitik und Bildungsverwaltung erhalten durch Untersuchungen wichtige Basisdaten für die Bildungsplanung. Aber sie können das Geschehen innerhalb des Klassenzimmers oder auch die Reaktion des Wissenschaftssystems auf Untersuchungsergebnisse kaum unmittelbar beeinflussen. Es geht deshalb auch darum, Rezeption zu fördern und Evolution zu ermöglichen, nicht aber im klassischen Schema bürokratischer Systeme nach dem Muster von Anordnung und Ausführung zu agieren. Werden die Beteiligten die notwendige Beharrlichkeit und den erforderlichen langen Atem aufbringen? Oder werden wir am Ende doch nur das Strohfeuer einer politischen Kampagne erleben, bei der es um symbolische Akte geht? Es wäre nicht das erste Mal.

Max Fuchs

3. Außerschulische Jugendbildung

1. Gesetzlicher Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit

Die wichtigste gesetzliche Grundlage für außerschulische Kinder- und Jugend-(kultur)arbeit ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). Die allgemeinste Zielstellung wird in §1 KJHG formuliert:

„Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zur eigenverantwortlichen und gemeinschaftlichen Persönlichkeit.“

Als weiteres Bildungs- und Erziehungsfeld neben Schule, Familie und Beruf wird die Jugendarbeit gesehen mit folgenden Schwerpunkten (Auswahl): „Außerschulische Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher und technischer Bildung.“ (§10 (2) KJHG).

Prinzipien der Jugendarbeit gemäß KJHG:

- Es gibt freie und öffentliche Träger, zwischen denen
- *partnerschaftliche Zusammenarbeit* vorgeschrieben ist.
- Das Grundprinzip der Teilnahme von Kindern und Jugendlichen ist das *Prinzip der Freiwilligkeit*.
- Die Autonomie der Träger garantiert eine Pluralität der Wertorientierungen und Weltanschauungen.

Auf dieser Basis gibt es auf kommunaler, Landes- und Bundesebene Haushaltstitel, die sowohl Infrastrukturen der Jugendarbeit als auch innovative Projekte fördern.

Kinder- und Jugend*kultur*arbeit findet außerdem in kulturpolitischen Kontexten und Zuständigkeiten statt. In diesem Bereich gibt es nahezu keine gesetzlichen Regelungen und Bestandssicherungen (Ausnahmen: einige Musikschulgesetze auf Landesebene; Weiterbildungsgesetze). In der Praxis finden sich bei kulturpädagogischen Einrichtungen oft Mischformen in der Finanzierung, die alle relevanten Fördermöglichkeiten nutzen (KJHG, AFG, Weiterbildungsgesetze; europäische Fonds; Projekt-Fonds etc.).

Fazit: Aus der Beschreibung dieser Rahmenbedingungen ergibt sich, dass Jugendarbeit (ebenso wie Weiterbildung oder Hochschulen) sehr viel weniger einer staatlichen Steuerung unterliegen als das allgemeinbildende Schulwesen. Zwar gibt es grundsätzlich Möglichkeiten des staatlichen Zugriffs – Steuerung durch finanzielle Anreize, durch Bewilligungsbescheide, gelegentlich durch Rahmengesetzgebung –; diese kann bei freien Trägern jedoch immer nur mittelbar erfolgen. Dies hat auch Auswirkungen im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit von Qualitätssicherung- und insbesondere Evaluationsmaßnahmen.

2. Beschreibung des Arbeitsfeldes

Neben traditionsreichen und finanziell eher abgesicherten Einrichtungen der Jugend(kultur)arbeit (z. B. Jugendzentren: „Häusern der offenen Tür“, Musikschulen) gibt es

eine Vielzahl von Einrichtungen und Initiativen, die in Größe, Angebotsstruktur, Finanzierung, Konzeption etc. ausgesprochen *heterogen* ist.

Als zentraler Begriff für die Aktivitäten in der Kinder- und Jugendkulturarbeit innerhalb und außerhalb der Schule hat sich in den letzten Jahren der Begriff der „kulturellen Bildung“ etabliert (vgl. etwa das neue BLK-Förderprogramm „Kulturelle Bildung im Medienzeitalter“). Klammert man die künstlerischen Fächer in der allgemeinbildenden Schule und die Angebote der Volkshochschule aus, die in anderen Abschnitten dieses Textes mit erfasst werden, so bleibt immer noch eine sehr uneinheitliche *Vielfalt an Bildungs- und Lernorten*: Musik- und Jugendkunstschohlen, Kunst- und Medienwerkstätten; kulturpädagogische Initiativen mit offenen Angeboten (z. B. „Pädagogische Aktion“ in München); soziokulturelle Zentren; kulturpädagogische Abteilungen in Museen bzw. Theatern; Angebote in Organisationen und Einrichtungen der traditionellen Jugendarbeit („offene Türen“, Jugendverbände); kulturpädagogische Initiativen in Stadtteilen; kulturpädagogische Angebote in sozialpädagogischen Einrichtungen (Kindergärten, Horte, Heime); Angebote in therapeutischen Einrichtungen, in Haftanstalten oder in Betrieben).

Heterogen ist die *Mitarbeiterstruktur* gleich in mehrfacher Hinsicht; z. B. im Hinblick auf den beruflichen Hintergrund (pädagogische oder andere human- oder sozialwissenschaftliche Berufe, Künstler/innen etc.) oder im Hinblick auf ihre – oft prekären – Anstellungsverhältnisse.

Fazit: Anders als in Schulen, Hochschulen oder auch Weiterbildungseinrichtungen kann in der Jugend(kultur)arbeit nicht von einer festen vorhandenen Personalstruktur ausgegangen werden, die für Qualitätssicherungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden kann. Die verbreitete Projektförderung (und damit die zeitliche Befristung der Anstellungsverhältnisse) steht zudem einer auf Kontinuität angelegten Qualitätssicherung entgegen. Dies schließt natürlich nicht grundsätzlich Qualitätssicherungs-Maßnahmen aus. Doch wird man sorgfältig die Frage der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit mit berücksichtigen müssen.

3. Qualitätssicherung

Zur Beurteilung der Möglichkeiten zur Qualitätssicherung, ihrer Verbesserung und der Durchsetzbarkeit entsprechender Maßnahmen bilden die in den beiden vorstehenden Abschnitten skizzierten „Systembedingungen“ und Erscheinungsformen eine entscheidende Rahmenbedingung.

Die Möglichkeit, Qualitätssicherungs-Maßnahmen – und vor allem: in welchem Ausmaß – durchzuführen, hängt davon ab:

- ob eine Maßnahme, ein Projekt oder eine Einrichtung im Kontext der Jugend- oder der Kulturpolitik gefördert wird;
- in welchem Umfang die öffentliche Hand Einfluss nehmen kann, was wiederum von der Trägerschaft (öffentlich oder frei) und dem Ausmaß der finanziellen Förderung abhängt;
- von der Art und dem Grad der Professionalität der Beteiligten;
- von den zur Verfügung stehenden Mitteln.

Fazit: QS-Maßnahmen sind in jedem der genannten Bereiche möglich und wünschenswert (und werden zu einem erheblichen Teil bereits realisiert). Aber: Die zur Anwendung

kommenden QS-Verfahren müssen die Heterogenität der Arbeitsfelder respektieren. Ein hoher Grad an Standardisierung wird kaum zu erreichen sein.

Jugendpolitischer Kontext

Gerade im jugendpolitischen Kontext gibt es die gut eingeführte Tradition einer fachlichen Qualitätssicherung etwa durch Supervision. Diese spezielle personenbezogene Form einer methodischen Reflexionshilfe der Arbeitsansätze und ihrer Wirkung hat sogar – im Vergleich zu anderen Bildungsfeldern – die längste Tradition im gesamten pädagogischen Bereich. Im Geiste der oben genannten Prinzipien (v.a. Trägerautonomie, Freiwilligkeit) sind in Deutschland *dialogische Modelle* der Wirksamkeitsuntersuchung und der Evaluation entwickelt worden (neben Formen der Fremdevaluation), die die gewünschte Qualitätsverbesserung herbeiführen können, die zu der „Rationalitätsform“ in diesem spezifischen Arbeitsfeld passen und die die begrenzten Möglichkeiten staatlicher Steuerung in diesem Feld respektieren. Zu erinnern ist etwa an die *Bundesinitiative Qualitätssicherung* des BMFSFJ oder an den *Wirksamkeitsdialog* des Jugendministeriums NRW. Teil der Vergaberichtlinien von Fördermitteln auf allen Ebenen ist zunehmend

- die *präzise Beschreibung von Zielen*,
- die Vorgabe eines *Rasters für die Auswertung der Aktivitäten*.

In einigen Teilbereichen dieses Arbeitsfeldes gibt es zudem von Trägern *selbst entwickelte Kataloge von Qualitätsstandards* (etwa bei der Ausbildung von Supervisoren oder bei der Beschreibung der Kriterien der bundeszentralen Fortbildung in der Jugend-, Kultur- und Sozialarbeit).

Kulturpolitischer Kontext

Für außerschulische kulturpädagogische Projekte und Einrichtungen, die im Rahmen der kulturpolitischen Zuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden gefördert werden, stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Die Umsetzung der "Neuen Steuerungsmodelle" in der öffentlichen Verwaltung haben zu einer Sensibilisierung für die Formulierung und Präzisierung der Ziele und der Wirkungen geführt.
- Aufgrund der – gegenüber dem jugendpolitischen Bereich – anderen Tradition gibt es jedoch häufig nicht einen entsprechenden kontinuierlichen fachlichen Dialog zwischen Förderinstanz und Träger. Zudem hat das "dialogische Prinzip" hier nicht die Bedeutung wie in der Jugendpolitik.
- Auch auf der Ebene des fachlichen Diskurses über Verfahren der Qualitätssicherung ist die jugendpolitisch lokalisierte Förderung kulturpädagogischer Angebote erheblich weiter entwickelt als im kulturpolitischen Kontext (man denke nur an die große Zahl von Fachzeitschriften und Publikationen im jugendpolitischen Feld, die sich mit QS befassen).

4. Folgerungen

1. Bei Qualitätssicherungs- (einschließlich von Evaluations-)maßnahmen muss sichergestellt werden, dass die *Violdimensionalität des Qualitätsbegriffs* in der Kinder- und Jugendkulturarbeit (etwa die künstlerisch-ästhetische Qualität des Produktes oder

Prozesses, die Qualität der Planung und Ausführung, der pädagogischen Intervention und Anleitung, der Partizipation, der Rahmenbedingungen und Organisationsabläufe, der wirtschaftlichen Effizienz, der sozialen und politischen Wirksamkeit; vgl. BKJ 1997) nicht einer eindimensionalen ökonomischen Rationalität geopfert wird.

2. Qualitätssicherungsprojekte müssen die (jugendpolitische) Tradition der Partizipation, Trägerautonomie und Selbststeuerung respektieren. Staatliche Zwangsmaßnahmen sind in diesem Feld, in dem „Freiwilligkeit“ zentrales Arbeitsprinzip ist, ohne empfindliche Störung der Abläufe kaum durchzusetzen. Das hat zur Folge, dass *dialogische Verfahren* zwischen Zuwendungsgeber und Träger – so wie etwa bei den genannten Beispielen auf Bundes- und Landesebene – forciert werden müssen. Außerdem sollten Träger-Initiativen unterstützt werden, die die Entwicklung und *Verbesserung eigener Standards und Qualitätskriterien* zum Ziel haben.
3. Es fehlen über weite Strecken sorgfältig durchgeführte *Begleit- und Wirkungsuntersuchungen* über die individuellen Folgen einer kulturellen Praxis im Rahmen der Kinder- und Jugendkulturarbeit. Diese müssten finanziell unterstützt werden.
4. Es gibt hierbei insbesondere ein Methodendefizit, da es in diesen Bildungsprozessen weniger um abfragbares, objektivierbares Wissen, sondern um psycho-soziale Dispositionen der Kinder und Jugendlichen geht. Insbesondere ist – neben quantitativ erfassten Merkmalen – der qualitative Ansatz hervorzuheben. Erste Ansätze, hierbei praktikable Formen zu finden, existieren bereits.
5. Qualitätssicherungs-Maßnahmen kosten Zeit und Geld. Man nennt in der Jugendarbeit eine Zahl von 10% des Zeitbudgets, die für eine Evaluation zu veranschlagen wären. Finanziell wäre ein ebensolcher Betrag anzusetzen. Nach dem Modell der „Bundesinitiative Qualitätssicherung in der Jugendhilfe“ müssten finanzielle und ggf. methodische Hilfen sowie ein Diskurs-Rahmen bereitgestellt werden.

Edgar Sauter

4. Qualitätssicherung im dualen System der Berufsausbildung⁴

1. Qualitätskonzept der Berufsausbildung: Kriteriengeleitet und inputorientiert

Kern der Qualitätssicherung und -steuerung im dualen System sind Ordnungsvorgaben, die für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung im Wesentlichen im Berufsbildungsgesetz (BBiG) bzw. in der Handwerksordnung (HwO) sowie in den Ausbildungsordnungen verankert sind. Bei diesen Ordnungsvorgaben, die sich vor allem auf das Curriculum, die Lernorte, das Personal, die Ausbildungsstätte und die Prüfung beziehen, handelt es sich um Qualitätsstandards im Sinne von Mindestvorgaben, die für die durchführenden Betriebe praktisch unbegrenzte Gestaltungsspielräume enthalten. Im Übrigen kommt es bei der Qualität der Berufsausbildung bisher vor allem auf deren betrieblichen Teil an, nicht nur weil der zeitlich überwiegende Teil im Betrieb stattfindet, sondern auch rechtlich, denn die Mindestvorgaben sind Bestandteile des Ausbildungsvertrages zwischen Betrieb und Auszubildendem und damit rechtlich einklagbare Elemente.

Das kriteriengeleitete und inputorientierte Qualitätskonzept der Berufsausbildung hat historische Wurzeln. 1969 legte die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates ihre Empfehlungen "Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung" vor und setzte damit eine Qualitätsdiskussion in Gang. Grundlage für die Beurteilung der Lehrlingsausbildung war seinerzeit ein Katalog von Qualitätskriterien, der Folgendes umfasste:

- Vollständigkeit der Ausbildung
- Planmäßigkeit der Ausbildung
- Theoretische Fundierung der Ausbildung
- Einsicht in die sozialen Strukturen und Prozesse der Betriebe
- Individuelle Förderungsmöglichkeiten
- Relation "Lehrlinge – Ausbilder"
- Fachliche und pädagogische Qualifikation der Ausbilder
- Einrichtung und Arbeitsprogramm des Ausbildungsbetriebes.

Mit Hilfe dieses kriteriengeleiteten Qualitätsbegriffs gelang es, die Bewertung und die Diskussion um die Qualität der Berufsausbildung zu versachlichen. Einen Schritt weiter ging 1974 die Edding-Kommission im Wege ihrer Untersuchungen zu Kosten und Finanzierung der Berufsausbildung, indem sie Modelle für die Erfassung von Input- bzw. für die Outputqualität von Bildungsmaßnahmen entwickelte. Da es der Kommission darauf ankam, die Ausbildungsleistungen der Betriebe zu bewerten und zu verbessern, war für sie die Endqualifikation der Auszubildenden (d.h. die Prüfungsnoten) kein ausreichend zuverlässiger Maßstab; denn diese hängt ganz wesentlich von den Eingangsqualifikationen der Auszubildenden ab. Die Kommission bevorzugte – aus "methodischen und praktischen"

⁴ Die Aussagen dieses Abschnitts beschränken sich weitgehend auf den betrieblichen Teil der dualen Ausbildung. Für den schulischen Teil, der innerhalb der Expertengruppe nicht kompetent vertreten war, wird die Einholung einer zusätzlichen Expertise empfohlen.

Gründen – die Inputqualität, weil sie darauf setzte, über die Analyse und Verbesserung der Inputfaktoren die Ausbildungsleistungen der Betriebe und damit die Endqualifikation der Auszubildenden positiv zu beeinflussen. Diese Inputqualität der Berufsausbildung wurde durch folgende Qualitätsfaktoren beschrieben:

- Organisation (z.B. Systematik und Koordination von Ausbildungsmaßnahmen)
- Technik (z.B. Zustand der Ausstattung und Ausbildungsmittel)
- Intensität (z.B. Anteil der organisierten Lernprozesse)
- Personal (z.B. fachlich und pädagogische Qualifikation der Ausbilder)
- Methode (z.B. Art der eingesetzten Methoden).

Vom Zusammenwirken dieser Faktoren wurde erwartet, dass sie – je nach Art und Ausprägung – die angestrebten Qualifikationen fördern bzw. mindern.

2. Instrumente der Qualitätssteuerung und -sicherung

Aufbauend auf diesen konzeptionellen Grundlagen und verankert im BBiG und/oder im Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG) wurden in den letzten 30 Jahren eine Reihe von Instrumenten der Qualitätssicherung und -kontrolle entwickelt, die bis heute auf unterschiedlichen Ebenen angewendet werden.

Die Instrumente beziehen sich im Wesentlichen auf die vier Faktoren

- Curriculum
- Lernorte/Ausbildungsstätte
- Personal und
- Evaluation.

Curriculum

Grundlage für die Curricula des dualen Ausbildungssystems ist die Ausbildungsordnung. Nach § 25 BBiG werden durch sie nicht nur die Bezeichnung und die Ausbildungsdauer festgelegt, sondern auch das **Berufsbild** (d.h. die zu vermittelnden Fertigkeiten und Kenntnisse), der **Ausbildungsrahmenplan** (d.h. die sachliche und zeitliche Gliederung der zu vermittelnden Kompetenzen) und die **Prüfungsanforderungen**. Die Ausbildungsrahmenpläne für den betrieblichen Teil der Ausbildung werden mit den Rahmenlehrplänen der Berufsschulen abgestimmt.

Bei den Vorgaben der Ausbildungsordnung handelt es sich um verbindliche Mindeststandards, die von allen Ausbildungsbetrieben einzuhalten sind; von daher sind sie Grundlage für betriebsspezifische Ausbildungspläne, die den unterschiedlichen betrieblichen Erfordernissen Rechnung tragen. Wichtige Instrumente für die Implementation der Ausbildungsordnung bzw. der Ausbildungsrahmenpläne sind sogenannte "Erläuterungen", bzw. "Umsetzungshilfen", die zum einen die erklärungsbedürftigen Punkte neuer Ausbildungsordnungen behandeln und zum anderen anhand von Beispielen Anregungen für

die betriebspezifische Gestaltung der Ausbildung geben. An diesen Prozess der Entwicklung und Umsetzung von Curricula sind neben staatlichen Stellen Sachverständige aus Betrieben, Verbänden, Gewerkschaften und Kammern vertreten. Die Erläuterungen bzw. Umsetzungshilfen werden in der Regel in der Kooperation von Fachverbänden und dem BIBB entwickelt.

Lernort/Ausbildungsstätte

Wichtige Instrumente der Qualitätssteuerung und -kontrolle sind die gesetzlichen Vorgaben für die Eignung der Ausbildungsstätte (§ 22 BBiG). Für ihre Umsetzung und Handhabung hat der Bundesausschuss für Berufsbildung (Vorläufer des Hauptausschusses des BIBB) bereits 1972 eine "Empfehlung über die Eignung der Ausbildungsstätte" gegeben, in der der Inputfaktor operationalisiert wird. Zu den Anforderungen gehört z.B., dass die Ausbildung systematisch durchgeführt und dafür ein betrieblicher Ausbildungsplan vorhanden sein muss. Neben einer Grundausstattung für die Vermittlung der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten wird dabei für die Vermittlung der Grundbildung auch Wert darauf gelegt, dass die Jugendlichen unabhängig von den normalen Arbeits- und Produktionsbedingungen (z.B. in Ausbildungswerkstätten oder -laboren) ausgebildet werden können. Für die berufliche Fachbildung muss die geeignete Ausstattung an Maschinen und Materialien vorhanden sein.

Personal

Auch die Anforderungen an die persönliche und fachliche Eignung der Ausbilder beruht auf gesetzlichen Grundlagen (§ 20 BBiG). Zu den qualitätsrelevanten Anforderungen gehört dabei nicht nur die fachliche Eignung im engeren Sinne (z.B. formale fachliche Qualifikationen im Ausbildungsberuf, Alter, Berufserfahrung), sondern auch eine fachliche Eignung im weiteren Sinne, die sich auf berufs- und arbeitspädagogische Kenntnisse erstreckt. Die berufs- und arbeitspädagogische Eignung der Ausbilder ist in einem eigenen rechtlichen Instrument – der Ausbildereignungsverordnung (AEVO) – formalisiert worden. Ziel der AEVO ist der Aufbau einer professionellen Ausbilderrolle, die durch berufliche Handlungskompetenz und differenzierte Methodenkenntnis und -anwendung gekennzeichnet ist. Die AEVO-Prüfungen werden nach Absolvierung eines entsprechenden Lehrgangs von den zuständigen Stellen abgenommen.

Evaluation

Für die Evaluierung der Ausbildung gibt es – je nach Zielsetzung und -ebene – unterschiedliche Instrumente. Auf der Ebene der **Individuen** ist die bundeseinheitliche Abschlussprüfung (Facharbeiter/Fachangestellter/Geselle) nach wie vor der wichtigste Qualitätsausweis. Bei den öffentlich-rechtlichen Prüfungen der zuständigen Stellen handelt es sich um Berufsbefähigungsnachweise. Angesichts des Trends zu prozessorientierten Qualifikationen werden dabei die traditionellen, auf abfragbare Kenntnisse und Fertigkeiten abgestellten Prüfungsverfahren zunehmend zum Problem, da sie nur eingeschränkte Aussagen über die erworbene Kompetenz der Fachkräfte liefern. Praxisnahe Prüfungen werden zunehmend auf die Dokumentation betrieblicher Aufträge, das Fachgespräch sowie die Analyse fachlicher Probleme ausgerichtet, deren Ergebnisse einen adäquaten Einblick in die berufliche Handlungskompetenz, das Ziel der Ausbildung, versprechen.

Nach § 45 BBiG sind die zuständigen Stellen für die Kontrolle und Beratung **in den Betrieben** zuständig. Diese Aufgaben werden durch die sogenannten "Ausbildungsberater" wahrgenommen, für deren Tätigkeiten der Bundesausschuss bereits 1976 "Grundsätze über Methoden und Mittel der Überwachung der Berufsbildung" entwickelte. Das Tätigkeitsspektrum der Ausbildungsberater ist vielfältig; es umfasst neben der Erteilung von

Ausbildungsberechtigungen, das Einwerben von Ausbildungsstellen, die Mitwirkung an Ausbilderlehrgängen sowie die Beratung und Aufklärung von Betrieben und Auszubildenden über ihre Rechte und Pflichten. Hinsichtlich ihrer Kontrolltätigkeit werden die Ausbildungsberater in der Regel nur anlassbezogen aktiv, d.h. nur wenn konkrete Beschwerden über den Ausbildungsbetrieb oder wiederholt schlechte Ergebnisse bei Abschlussprüfung und Zwischenprüfung vorliegen. Die Wirksamkeit der Ausbildungsberater wird ambivalent eingeschätzt: Während ihr anlassbezogenes Reagieren auf Mängel kritisiert wird, ist ihre beratende Werbung für Lehrstellen in Zeiten von Ausbildungsplatzmangel von Vorteil.

Die anerkannten Ausbildungsberufe, der Kern des dualen Systems, bedürfen angesichts der Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft der regelmäßigen Überprüfung und Aktualisierung. Seit 1996 sind insgesamt 142 Ausbildungsberufe – davon 37 neue Ausbildungsberufe – entwickelt worden. Die Evaluation auf der **Ebene der Berufe** ist von daher inzwischen zu einem integralen Bestandteil der Modernisierungs- bzw. Neuordnungsverfahren geworden, die vorwiegend durch das BIBB durchgeführt wird. Die Berufe werden unter den Aspekten ihrer Zielsetzungen evaluiert, es geht dabei z.B. um ihre betriebliche Akzeptanz und Passgenauigkeit, um qualitative und quantitative Bedarfsentwicklung, die Abgrenzung gegenüber anderen Berufen, die Einlösung des Ausbildungsanspruchs durch die Prüfung (Beispiel: Neue IT-Berufe).

Instrumentelle Grundlagen einer Evaluation der anerkannten Ausbildungsberufe auf der **Systemebene** stellen die Kriterien dar, durch die das im Gesetz verankerte Berufskonzept operationalisiert wird. Bei diesen "Kriterien und Verfahren für die Anerkennung und Aufhebung von Ausbildungsberufen", die der Bundesausschuss für Berufsbildung bereits 1974 verabschiedet hat, handelt es sich um Kriterien der Beruflichkeit (z.B. Bedarf an zeitlich unbegrenzter und einzelbetriebsunabhängiger Qualifikation, Ausbildung für eigenverantwortliche Tätigkeit auf möglichst breitem Gebiet), die den Stellenwert von allgemein akzeptierten Qualitätsstandards für die Ausbildung haben. Sie basieren auf sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Mobilität, zur Flexibilität und zum Qualifikationserwerb. Eine gewisse Fortschreibung und Weiterentwicklung dieser Kriterien ist kürzlich (Oktober 1999) durch den Beschluss zur "Strukturellen Weiterentwicklung der dualen Berufsausbildung" im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit erfolgt. Eine regelmäßige, kurzfristige Evaluation des Berufsbildungssystems erfolgt darüber hinaus durch die jährlichen Berufsbildungsberichte (seit 1977). Der mit Hilfe des BIBB erstellte Bericht gibt über alle quantitativen und qualitativen Aspekte der Berufsbildungspolitik Auskunft; dabei steht in den letzten Jahren die quantitative Versorgung mit Ausbildungsplätzen im Vordergrund.

3. Folgerungen und Perspektiven

Die skizzierten Faktoren und Instrumente der Qualitätsentwicklung zeigen ein facettenreiches, vorwiegend inputorientiertes Verständnis von Ausbildungsqualität, ihrer Steuerung und Sicherung. Dabei bleibt die Frage weitgehend offen, inwieweit das vorliegende Qualitätssicherungskonzept seine Ziele erreichen konnte und welchen empirisch nachweisbaren Beitrag die einzelnen Faktoren zur Ausbildungsqualität leisten.

Ergebnisse empirischer Untersuchungen zur Gestaltungsqualität der betrieblichen Ausbildung (z.B. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der Berufsausbildung 1974; BIBB 1988) zeigen (gemessen an den wichtigsten Aspekten der Inputqualität) z.B. erhebliche Qualitätsunterschiede zwischen den Ausbildungsberufen; Bankkaufmann und Versicherungskaufmann nehmen danach Spitzenpositionen in der

Durchschnittsqualität ein, während z.B. Bäcker und Maurer am unteren Ende zu finden sind. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass die professionalisierte Ausbildung in Großbetrieben aufgrund ihrer Inflexibilität (z.B. beim Eingehen auf das individuelle Lerntempo) nicht in jedem Fall der kleinbetrieblichen Qualifizierung überlegen ist (vgl. Grünewald 1989).

Die **individuellen** Abschlussprüfungen sind ein betriebsexternes, systematisches und relativ objektives Evaluationsinstrument, dessen Ergebnisse als Qualitätsausweise von der (Ausbildungs-) Praxis weitgehend akzeptiert werden. Zwischen den Berufen bestehen zwar erhebliche Differenzen im Prüfungserfolg, doch mit 94 % ist die Erfolgsquote (1997) durchschnittlich deutlich höher als in den anderen Teilen des Bildungssystems. Die **individuellen** Leistungen in der Prüfung sind jedoch kein eindeutiger Maßstab für die **betrieblichen** Ausbildungsleistungen.

Auf der Grundlage des skizzierten Standes der Qualitätsentwicklung ergeben sich folgende Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der Ausbildungsqualität:

- **Qualitätsentwicklung für die gesamte berufliche Bildung**

Angesichts des ausgebauten Inputsystems liegen die Chancen für die Verbesserung der Ausbildungsqualität auf der Systemebene weniger in der Vorgabe weiterer bzw. weitergehender Qualitätsstandards; ein wesentlich effizienterer Ansatz wird dagegen in der Weiterentwicklung der Verfahren und Instrumente gesehen, die Ordnungsarbeiten konsequent und laufend an der Qualifikationsentwicklung auszurichten und damit die Verwertbarkeit der beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen zu gewährleisten. An die Stelle der derzeit zeitlich punktuell arbeitenden Sachverständigen sollten permanent arbeitende Expertenteams, d.h. Berufsfachgruppen, alle sich aus der Qualifikationsentwicklung ergebenden Ordnungsarbeiten, wie z.B. Entwicklung und Modernisierung von Berufen, Ergänzung oder Aufhebung von Aus- und Fortbildungsordnungen sowie die Evaluation neuer Berufe übernehmen. Diese auch vom Bündnis für Arbeit vorgeschlagenen Berufsfachgruppen sind ein innovativer Beitrag, die Ausbildungsqualität nicht nur zu sichern, sondern über den traditionellen Rahmen des dualen Systems hinaus **zu entwickeln**. Mit einem eigenständigen und gleichwertigen Berufsbildungssystem, das Ausbildung, Weiterbildung und die Hochschule umfasst, zeichnet sich auch ein neuer institutioneller Rahmen für die Qualitätsentwicklung ab.

- **Qualitätsmanagement im Betrieb**

Der immer noch bestehende Nachfrageüberhang nach Ausbildungsplätzen und die Qualitätsdifferenzen zwischen Betrieben machen darauf aufmerksam, dass die Ansätze für eine Verbesserung der Ausbildungsqualität in den Betrieben von Fragen einer quantitativen Versorgung mit Lehrstellen überlagert werden. Ein wichtiger Schritt, die Verantwortung der Betriebe für die Ausbildungsqualität zu stärken, besteht deshalb in der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen bzw. die Einbeziehung der Qualifizierung in prozessbezogene Ansätze der betrieblichen Qualitätssicherung. Dabei könnten die Erfahrungen, die in der Weiterbildung mit Qualitätsmanagementsystemen (z.B. mit ISO 9000 ff., TQM) gemacht wurden, auch für die Erstausbildung genutzt werden. Die prozessbezogenen Ansätze erfordern von allen Beteiligten im Betrieb ein Umdenken: Es geht nicht mehr um eine im Nachhinein vorgenommene Qualitätskontrolle, sondern um eine Vermeidung von Qualitätsmängeln durch Verankerung der Qualitätssicherung im gesamten Leistungserstellungsprozess, zu dem auch die Qualifizierung gehört. Das angestrebte veränderte Qualitätsbewusstsein aller Mitarbeiter im Betrieb ist dabei an den Qualitätsanforderungen der Kunden – internen wie externen – orientiert. Für die Ausbildungspraxis in den Betrieben würde dies in der Regel bedeuten, dass sie ihre Gestaltungsspielräume, die ihnen durch die vorgegebenen Mindeststandards gegeben werden, erheblich besser ausnutzen könnten als bisher.

- **Stärkung der Nachfragerorientierung**

Der Einfluss der Nutzer und Nachfrager auf Inhalte und Gestaltung der Ausbildung ist unterentwickelt. Dies gilt sowohl für die Jugendlichen als auch ihre Vertretungen in den Betrieben. Letzteren stehen zwar gesetzlich verbriefte Einflussrechte auf die Durchführung der Ausbildung zu, doch in der Mehrzahl der deutschen Ausbildungsbetriebe bestehen keine Betriebsräte; und selbst dort, wo solche Einrichtungen vorhanden sind, schätzen die Betriebsräte ihren Einfluss auf die Gestaltung der Ausbildungsqualität in den kleinen und mittleren Unternehmen relativ gering ein. Die Stärkung der Nachfrager sollte deshalb vor allem bei erweiterten Wahlmöglichkeiten der Jugendlichen ansetzen: Durch Wahlpflichtbausteine und Zusatzqualifikationen können sowohl die Verwertungsmöglichkeiten von Qualifikationen im Anschluss an die Ausbildung als auch die Entwicklungsperspektiven für Aufstieg und Fachkarrieren verbessert werden. Voraussetzung einer Nachfragestärkung ist jedoch nicht nur ein auswahlfähiges Angebot, sondern auch Informationen über deren verwertbare Qualifikationen bzw. betriebliche Entwicklungsmöglichkeiten.

Literatur:

Degen, K./Walden, E.: Ausbildung in anerkannten Ausbildungsberufen als Qualitätssicherungsansatz. In: Beicht, U. u.a. (Hrsg.): Berufsperspektiven mit Lehre. Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 211. Berlin 1997

Grünewald, U.: Zur Qualität der betrieblichen Berufsausbildung. In: Handbuch der Aus- und Weiterbildung. 51. Erg.-Lfg., Okt. 1989. 3500, S. 1-7

Kosten und Finanzierung der außerschulischen Bildung. Abschlußbericht der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Bundestagsdrucksache 7/1811 vom 14.03.74

Münch, J.: Qualität und Qualitätssicherung betrieblicher Bildungsarbeit. In: Münch, J. (Hrsg.): Ökonomie betrieblicher Bildungsarbeit. Qualität-Kosten-Evaluierung-Finanzierung. Berlin 1996, S. 30-51

Sauter, E.: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: LIMPACT Leitprojekte-Informationen Compact 2/2000, S. 17-19

Streeck, W. u.a.: Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1987

Strukturelle Weiterbildung der dualen Berufsausbildung. In: Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Aus- und Weiterbildung. Berlin 1999, S. 47-54

Karin Fischer-Bluhm / Klaus Dieter Wolff

5. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Hochschulbereich

Qualität und Qualitätssicherung im Hochschulbereich

Die Aktivitäten und die Diskussionen im Bereich der „Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität“ im Hochschulbereich sind gekennzeichnet durch eine unpräzise Verwendung der mit Qualitätssicherung in Verbindung stehenden Begriffe und dementsprechend durch eine Vielfalt unterschiedlicher Ansätze, die zum Teil – insbesondere für den Aufgabenbereich der Lehre – in den letzten zehn Jahren neu entstanden sind. Zu einem Teil entstammen diese Ansätze der historisch gewachsenen Organisation der Wissenschaften, insbesondere im Aufgabenbereich der Forschung und Nachwuchsförderung bzw. Personalauswahl.

Hochschulrektorenkonferenz⁵ und Wissenschaftsrat⁶ haben Verfahren und Dimensionen für die Standards in der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung von Studienprogrammen empfohlen, nach denen drei Hochschulverbünde (Verbund Norddeutscher Universitäten seit 1994, Halle-Jena-Leipzig und Darmstadt-Kaiserslautern-Karlsruhe seit 1999) und drei von Ländern getragene Agenturen (Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Niedersachsens seit 1995, Geschäftsstellen für die Evaluation in Universitäten bzw. in Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen seit 1997 und die Evaluationsagentur Baden-Württembergs ab 2001) arbeiten. Daneben haben sich eine ganze Reihe von Ansätzen zur Lehrveranstaltungsevaluation entwickelt, die zum Teil auf Hochschulebene, zum Teil auf Fachbereichsebene organisiert werden. Darüber hinaus bietet die Europäische Rektorenkonferenz (jetzt: European Universities Association) Evaluationen der Organisation von Hochschulen als Ganzes und einzelner Arbeitsfelder, z.B. Internationalisierung an. Ebenfalls der Strukturevaluation zuzurechnen ist der Benchmarking-Club der Technischen Universitäten und die von kommerziellen Unternehmen zu einzelnen Segmenten der Organisation durchgeführten Beratungen. Ein umfassendes Qualitätssicherungsprojekt zur „Optimierung von Universitätsprozessen“ wurde zwischen 1990 und 1996 von einer Arbeitsgruppe bayrischer Universitäten gemeinsam mit dem Bayerischen Wissenschaftsministerium initiiert und durchgeführt.

Bis heute fehlt aber dennoch ein Konsens über Gegenstände und Verfahren der Qualitätssicherung. Wenn Maßnahmen im Hochschulbereich flächen deckend realisiert werden sollen, bedarf es mittelfristig einer konsensualen Festlegung der Begriffsinhalte.

Dem jeweils in Rede stehenden Gegenstand der Qualitätssicherung wird stets dann **Qualität** zuzumessen sein, wenn dieser Gegenstand über die zu seiner Zweckerfüllung bzw. Zielerreichung unabdingbar erforderlichen Merkmale verfügt (fitness for purpose). Qualität umfasst die Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen (ISO 8402). Nach ISO 9000 gibt es drei Qualitätsziele, die eine Organisation verwirklichen sollte und die auch für Hochschulen anzuwenden sind: „Die Organisation sollte eine solche Qualität des erzeugten Produkts oder der erbrachten Dienstleistung erreichen und aufrechterhalten, dass die festgelegten oder

⁵ **Hochschulrektorenkonferenz:** Zur Evaluation im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Lehre. Entschließung des 176. HRK-Plenums vom 03.07.1995, Bonn 1995

Hochschulrektorenkonferenz: Evaluation der Lehre - Sachstandsbericht mit Handreichungen. Vom 190. Plenum am 21./22. Februar 2000 zur Kenntnis genommen.

⁶ **Wissenschaftsrat:** Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation. Weinheim 1996

vorausgesetzten Erfordernisse des Auftraggebers stets erfüllt werden. – Die Organisation sollte gegenüber der eigenen Leitung für Vertrauen sorgen, dass die beabsichtigte Qualität erreicht und aufrechterhalten wird. – Die Organisation sollte gegenüber dem Auftraggeber für Vertrauen sorgen, dass die beabsichtigte Qualität beim zu liefernden Produkt oder der zu erbringenden Dienstleistung erreicht ist oder erreicht werden kann. Wenn vertraglich verlangt, kann die Schaffung von Vertrauen die vereinbarten Forderungen zur Darlegung von Qualität umfassen.“

Dies bedeutet im Kontext der Hochschule, dass **zu klären** ist

- **in Lehre, Studium, Weiterbildung**, ob die Zielsetzung eines Lehrprogramms rational begründet ist, ob das Lehrprogramm aus Komponenten zusammengesetzt ist, die die Zielverwirklichung gewährleisten, ob die einzelnen Komponenten so beschaffen sind, dass sie einen Beitrag zum Gesamtziel leisten,
- **in Forschung und Wissenstransfer**, ob die einzelnen Aktivitätsbestandteile geeignet sind, einen Beitrag zur Wissensmehrung zu leisten und ob sie geeignet sind, heute bereits bekannte Probleme lösen zu helfen bzw. den Fundus für die künftige Lösung heute noch unbekannter Probleme zu erweitern,
- **in der Abfolge von Entscheidungsprozessen**, ob ihre Komponenten so gestaltet sind, dass sie zur Zielverwirklichung der Aktivitäten in Lehre, Forschung usw. optimal beitragen.

Objekte des Qualitätsmanagements innerhalb des Hochschulbereichs sind alle Komponenten der Ressourcenbereitstellung sowie der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation. **In Prozessen des Qualitätsmanagements** sollten keine einzelnen Elemente isoliert für sich allein geprüft werden, sondern vorrangig **Strukturen und Programme** im Zusammenhang der jeweiligen Zielsetzung, d.h. **auf das angestrebte Ergebnis hin überprüft** werden. Die für die Aufrechterhaltung von Qualität notwendigen Maßnahmen sind für jedes Objekt spezifisch zu verwirklichen.

Mit dem Gebot der Qualitätssicherung sollen die generell konfliktären Teilziele Reduzierung von Kosten bzw. Einhaltung des vorgegebenen Kostenrahmens, Optimierung von Durchführungszeiten bzw. Einhaltung geplanter Durchführungszeiten sowie die Verbesserung der Qualität der Ergebnisse erreicht werden.

Im Rahmen der **Strukturüberprüfung** lautet die Frage, ob die einzelnen Elemente der Organisation als solche sachgerecht sowie funktionsgerecht einander zugeordnet sind und ob die Elemente und die Organisation insgesamt ihren Zweck erfüllen. Qualitätsmanagement findet insoweit gegenwärtig im Hochschulbereich nahezu nicht statt. Seine Ursache hat dies in den Organisationsvorgaben des Hochschulrahmengesetzes und der Landeshochschulgesetze. Die deutschen Hochschulgesetze regeln vor allem die Aufbauorganisation der Hochschulen, ohne dabei den Vorgang und den Ablauf der konkreten Aufgabenerfüllung in den Blick zu nehmen. Unter der grundsätzlich zutreffenden Annahme, dass einzelne Organisationselemente der Hochschulen immer wieder gleichbleibende Funktionen erfüllen, werden diese Elemente in ein bestimmtes invariables Verhältnis zu anderen Elementen gestellt. Durch eine solch rein statische Betrachtungsweise und Regelvorschrift sind die Hochschulen nicht in der Lage, die von ihnen selbst zu gestaltende Ablauforganisation mit der rigiden Aufbauorganisation in Einklang zu bringen. Außerhalb der Regelungsinhalte der Hochschulgesetze liegende noch zusätzlich hinzukommende Regelungszwänge (z.B. Curricularnormwerte, Zwangsimmatrikulationen über ZVS-Verfahren usw.) verstärken die Inkongruenz zwischen dem Optimierungsgebot von Ablaufprozessen und dem Zwang selbständiger

Organisationsvorgaben. Die Hochschulen haben es bisher weitgehend versäumt, eigene Strukturkonzepte zu entwickeln, die mit den realen Handlungsabläufen abgestimmt sind. Einen Anreiz in diese Richtung haben die in einzelne Hochschulgesetze aufgenommenen Experimentierklauseln gebracht (erstmalig im Thüringer Hochschulgesetz von 1994 eingeführt für die Universität Erfurt), des Weiteren wird mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule experimentiert (z.B. Bremen, Hamburg und Berlin). Auf diesem Weg sollte weiter gegangen werden, da eine zwangsweise vorgegebene Aufbauorganisation, die bei ihrer Konstruktion nicht auch optimierte Prozessabläufe in den Blick nimmt, automatisch zu organisatorischen Qualitätseinbußen führt.

Unter dem Gesichtspunkt der **Programmorganisation** ist zu fragen, ob die Bestandteile der relevanten Vorgänge so beschaffen sind, dass das angestrebte Ziel zeitgerecht erreicht wird. Daraus ist ableitbar, welche Gegenstände in einen bestimmten Qualitätsmanagementprozess einzubeziehen sind.

Auch für den Bereich der Programmorganisation ist festzustellen, dass die meisten Hochschulen auf Grund der weitgehenden Vorgabe der Aufbauorganisation die Optimierung der Ablauforganisation vernachlässigen. Die in Forschung und Lehre zu erbringenden Leistungen lassen sich als System von Geschäftsprozessen beschreiben. Für die Leistungserbringung ist konkret zu bestimmen, welches Forschungsprofil und welche Studienangebote die einzelne Hochschule realisiert. Diese Festlegungen und Entscheidungen werden zwar von den meisten Hochschulen getroffen, jedoch ergibt sich oft das Gesamtbild als eine reine Addition von nicht aufeinander bezogenen Teilentscheidungen, bei denen nicht berücksichtigt wurde, dass die Gestaltung von Geschäftsprozessen aus einer Leistungssicht, einem Steuerungsaspekt, einer Verlaufssicht, einer Zuordnung personeller Aufgabenträger sowie dem Einsatz materieller Ressourcen besteht, wobei diese Aspekte stets der gegenseitigen Abstimmung bedürfen.

Im Rahmen von Programmevaluationen wäre daher zu überprüfen, ob Leistungsbreite (Studiengänge, Studienrichtungen, Forschungsprofil) und Leistungstiefe, der Steuerungsaspekt, der ereignisgesteuerte Ablauf der beteiligten Aufgaben (Reihenfolgebeziehungen der einzelnen Aufgaben, das Ausnahmeverhalten gegenüber dem Normalverhalten, die Gestaltung von Varianten sowie die Aufdeckung von Redundanzen), die aufgabenbezogenen Kompetenzen der Aufgabenträger und die Schaffung prozessorientierter Organisationsformen geschaffen geklärt und entschieden wurde.

Wissenschaftsfreiheit und Hochschulautonomie

Qualitätssicherung erfährt im Hochschulbereich eine **besondere Ausgestaltung** durch die den Hochschulen zukommende **Autonomie** sowie durch das den Hochschulen gewährte Privileg der **Wissenschaftsfreiheit**. Diese beiden Komponenten verschaffen den Hochschulen gegenüber anderen Bereichen des Bildungswesens einen besonders hohen Grad der Freiheit bei der Gestaltung des Qualitätsmanagements und legen ihnen gleichzeitig eine besondere Verpflichtung zur selbständigen Ausübung von Qualitätskontrolle auf.

Innerhalb der ihnen gewährten Hochschulautonomie können Hochschulen unbeeinflusst von staatlichen oder gesellschaftlichen Interventionen selbst darüber entscheiden, wie sie die ihnen übertragenen und von ihnen angenommenen oder die von ihnen selbst gesetzten Aufgaben ausführen. Alle Instrumente zur internen und externen Steuerung für die Aufgabenerfüllung müssen dabei Rücksicht auf die in Artikel 5 GG gesicherte

Wissenschaftsfreiheit nehmen. Die durch das Gebot der Wissenschaftsfreiheit geschützten Bereiche sind von unmittelbar wirkenden Maßnahmen des Qualitätsmanagements auszunehmen. Das bedeutet, dass im Rahmen der Freiheit der Forschung die Fragestellung, die Methodik sowie die Bewertung der Forschungsergebnisse und ihre Verbreitung nicht von vorausgehenden Maßnahmen im Bereich des Qualitätsmanagements abhängig gemacht werden dürfen. Gleiches gilt für die inhaltliche und methodische Gestaltung der Lehre und hinsichtlich der Äußerung wissenschaftlicher Lehrmeinungen.

Eine mittelbar wirkende Überprüfung dieser Bereiche ist jedoch nicht nur zulässig, sondern auch geboten, wenn es um deren Qualität im Rahmen eines Lehr- oder Forschungsprogramms mit selbständiger Zielsetzung geht. Bei der Umsetzung ihres Selbstgestaltungsauftrages muss jede Hochschule die Transparenz ihres Handelns und ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft gewährleisten. Die Maßnahmen, deren sich die Hochschulen zur Sicherung ihres Leistungsniveaus und ihres Qualitätsstandards bedienen, müssen öffentlicher Überprüfung und Erörterung zugänglich sein.

Bei der Erbringung der Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung, Wissenstransfer und Dienstleistungen werden sowohl **Realakte** erbracht und als auch **Entscheidungen** getroffen. Realakte sind Vorgänge, die unmittelbare Leistungen erbringen, also zum Beispiel das tatsächliche Angebot und die Durchführung von Lehrveranstaltungen, oder die Abnahme von Prüfungen ebenso wie die Erbringung von Forschungsleistungen im Labor oder in der Studierstube und die Vermittlung von Forschungsergebnissen durch Publikation. Solche Realakte sind weitgehend an die Wissenschaftsfreiheit gebunden und somit zwar grundsätzlich jedoch nur beschränkt der Überprüfung im Rahmen eines Qualitätsmanagements unterworfen.

Die in den Hörsälen, Seminaren, Labors usw. ablaufenden Realakte bedürfen zur Erreichung der damit angestrebten Ziele der Steuerung im Zusammenhang und im Rahmen eines Programms. Diese Steuerung geschieht mittels Entscheidungen, durch die über Programme und deren Ausgestaltung befunden wird. Jede Entscheidung ist ein Gebot, Verbot oder eine Erlaubnis für eine bestimmte Handlung, Duldung oder Unterlassung, die aus mindestens zwei Alternativen ausgewählt ist. Der Entscheidungsvorgang kennt in der Regel mehrere Beteiligte, die alle als Mitwirkende am Entscheidungsprozess Einfluss auf das Ergebnis haben. Zum Entscheidungsprozess gehören auch diejenigen, die informell Einfluss auf die Entscheidung haben. Die Entscheidung reagiert auf das Umfeld des Entscheidungssystems. Jede Entscheidung wird in einem Prozess erarbeitet, der mehrere Stufen durchläuft: Die Klärung des durch die Entscheidung zu lösenden Problems, das Maßstabssystem, an dem der Wert der einzelnen Entscheidungsalternativen gemessen wird, die durch die Entscheidung verbrauchten Ressourcen, die Restriktionen, unter denen die Entscheidung steht, die Entscheidung selbst. Vor der Entscheidung, d.h. der Bewertung der Maßnahmen, gilt es, eine Problemanalyse zu erstellen. Auch die Ziele müssen genau definiert werden. Die Auswahl zwischen alternativen Maßnahmen ist in der Regel durch bestimmte Randbedingungen bestimmt. Die meisten Restriktionen ergeben sich aus einer Knappheit der für die Durchführung bestimmter Maßnahmen benötigten Ressourcen. Ressourcen können Finanz- und Sachmittel oder Personal, aber auch Rechtsnormen und Zeitabläufe sein. Im Laufe eines jeden Entscheidungsprozesses ist immer wieder zu überprüfen, ob die bisherigen Schritte richtig und zweckmäßig waren.

In die Qualitätssicherungsverfahren sind sämtliche Komponenten der Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Systemebenen und Evaluationsverfahren

Hochschule verwirklicht sich in Aktivitäten und Programmen in Lehre und/oder Forschung sowie in Weiterbildung, Wissenstransfer und hochschulspezifischen Dienstleistungen, wobei diese Leistungen vornehmlich auf der eigentlichen Arbeitsebene der Professuren/Lehrstühle, der Institute/Abteilungen und der Fachbereiche/Fakultäten erbracht werden. Ihre konkrete und zielgerichtete Ausgestaltung erfahren diese Leistungen als Programme durch Entscheidungen hauptsächlich auf der Ebene der Fachbereiche/Fakultäten, der Hochschulen selbst und der zahlreichen unterschiedlich gearteten Hochschulzusammenschlüsse (Rektorenkonferenzen/Fachgesellschaften/Selbstverwaltungsorganisationen). Allerdings werden diese Entscheidungsprozesse teilweise oder überwiegend durch Einflussnahmen von Parlamenten und von Wissenschaftsverwaltungen mitbestimmt.

Die Evaluation hat jeweils auf der Ebene anzusetzen, auf der die zu evaluierende Leistung, also der Realakt oder die Entscheidung erbracht wird.

Die **operative Einheit** bei der Evaluation der Lehre ist der Fachbereich/die Fakultät. Allerdings sind dabei die Rahmenbedingungen zu beachten, die der Staat als Träger des Hochschulsystems vorgibt. Diese Rahmenvorgaben des Staates befassen sich in der Regel im Blick auf die rechtsaufsichtliche Funktion des Trägers nur mit den formalen Erfordernissen des Rechtssystems, in deren Einhaltung gegenwärtig eine ausreichende Qualitätssicherung von Lehre und Studium gesehen wird. Diese formalrechtlichen Voraussetzungen und deren Einhaltung werden jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen in Beziehung gesetzt zu den tatsächlichen praktischen Erfordernissen und Gegebenheiten im Ablauf eines Studienganges. Es finden keine auf Qualitätssicherung gerichteten Verknüpfungen der formalrechtlichen Elemente mit den gegebenen sachlichen und personalen Ressourcen und mit den Entscheidungsvorgängen statt. Mit anderen Worten: Der staatliche formalrechtliche Genehmigungsakt erfolgt auch dann, wenn eine das Ergebnis in den Blick nehmende Qualitätsprüfung ein negatives Urteil ergeben würde. Umgekehrt kann es auch sein, dass ein von hohen Qualitätsstandards geprägtes Studienangebot aus im Rahmen einer Opportunitätsprüfung zu vernachlässigenden Gründen formalrechtlich untersagt wird (Beispiel: Verweigerung eines akademischen Abschlusszeugnisses wegen Nichteinhaltung einer Mindeststudienzeit trotz nachgewiesenem gleichwertigem Mindeststandard). Die größte Lücke in der Qualitätssicherung für Lehre und Studium besteht demnach gegenwärtig auf der Ebene des Trägers. Die Rahmenvorgaben werden gar keiner Art von Evaluation unterzogen, sie sind mit den Prozessabläufen in den Hochschulen selbst nicht rückgekoppelt.

Das Zusammenspiel zwischen diesen Systemebenen ist gegenwärtig zu gering. Stärkeres Gewicht muss künftig der operativen Ebene des Fachbereichs eingeräumt werden, wie dies nunmehr im Zusammenhang mit der Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge geschieht. Allerdings sollten aus den künftig bei den Evaluations- und Akkreditierungsverfahren gewonnenen Erkenntnissen die Möglichkeit der Rückwirkung auf das Gesamtsystem nicht nur zugelassen, sondern systematisch vorgesehen werden. Die Fragen dabei könnten zum Beispiel lauten, welche Gestaltungselemente eines Bachelor- oder Masterstudienganges Auswirkungen auf die Mobilität der Studierenden, auf die Internationalisierung oder die Berufsbezogenheit des Studienganges haben; allgemein gültige Erkenntnisse sollten dann in das Bachelor-/Master-Angebot rückfließen können. Wenn sichergestellt wird, dass die Evaluationsergebnisse in einzelnen operativen Einheiten gesammelt bewertet und rückgekoppelt werden, kann dies zu einer kontinuierlichen begleitenden Evaluation des Gesamtsystems führen.

Durchführung von Evaluationsmaßnahmen

Die Evaluation als Teil und Voraussetzung von Qualitätsmanagement ist selbst ein Entscheidungsvorgang oder eine Abfolge von Entscheidungsprozessen. Je sorgfältiger und rationaler diese Entscheidungsprozesse vorbereitet und durchgeführt werden, desto „qualitätsvoller“ wird das Ergebnis des Qualitätsmanagements sein.

Das Qualitätsmanagementverfahren wird an Hochschulen entweder organisationsintern, organisationsextern oder in einer Kombination von organisationsinternen und organisationsexternen Komponenten durchgeführt. Neben den Organisationsfragen haben auch Ressourcenfragen erhebliche Bedeutung, um gesetzte Ziele zu erreichen. Die Bereitstellung eines für die Zielsetzung entsprechenden Umfeldes ist daher für die Beurteilung von hoher Wichtigkeit.

Evaluationsprozesse werden **intern veranlasst** und in Gang gesetzt. Es handelt sich dabei um die freie Entscheidung einer Hochschule, bestimmte Teilbereiche der Institution bzw. einzelne Studiengänge begutachten zu lassen. Die **Durchführung** erfolgt **sowohl intern als auch extern**, wobei die internen und die externen Vorgehensweisen zusammenhängen: In der Regel beginnt die Hochschule mit einer Selbstevaluation und erstellt eine Dokumentation mit Angaben über den zu evaluierenden Fachbereich, den Studiengang oder auch die gesamte Institution. Die Unterlagen der Hochschule geben dabei Auskunft über Profil und Organisationsstrukturen der Hochschule und enthalten Informationen zur Zielsetzung, zu den Arbeitsmarktperspektiven, den Inhalten, Veranstaltungen, Verfahrensabläufen, Ressourcen und Qualitätssicherungsmaßnahmen des Studiengangs sowie zum Verhältnis zu bestehenden Angeboten im In- und Ausland.

Wenn die Hochschule die Selbstdokumentation beendet hat, wird eine Gutachterkommission tätig, die in der Regel aus Peers und aus Stakeholdern (Studierende, Vertreter der Berufspraxis) besteht. Die Gutachter prüfen die eingereichten Unterlagen und bilden sich bei einem Vor-Ort-Besuch ein Urteil von den angewandten Lehr- und Prüfbedingungen, den Ressourcen und Verfahrensabläufen, dem Qualitätsmanagement sowie den Organisationsstrukturen der Hochschule. Zu diesem Zweck begutachten sie auch die räumliche und sächliche Ausstattung, nehmen ggf. an Veranstaltungen teil und befragen sowohl Lehrende als auch Lernende. Der abschließende Bericht und die Stellungnahme der Gutachter geben dann über folgende Themen Auskunft: Leitbild, Ziele und Konzept des Studiengangs/des Fachbereichs; Lehrformen und Lehrveranstaltungstypen; Lehrziele, Lehrinhalte und Aufbau der einzelnen Lehrveranstaltungen, Koordinierung von Lehrveranstaltungen und Lehrinhalten, Aktualitätsüberprüfung und Änderungsmodalitäten; Analysen und Befragungen der Lehrenden und der Studierenden, Verbesserungsprozesse; Aufnahmeverfahren, Anerkennung nachgewiesener Kenntnisse; Studienverlaufsanalyse (Statistik Studienbewerber/aufgenommenen Studierende, Abbruchquoten, Noten, Maßnahmen bei unbefriedigenden Quoten und Leistungen, Sicherung der Regelstudienzeit); Ressourcen, finanzielle Aufwendungen für Lehre, Verwaltung und Ausstattung, Kosten pro Student, Infrastruktur; Auswahl, Qualifikationsprofil, Weiterbildung und Anzahl der Lehrenden; Praktika und Diplomarbeiten, Betreuung; Auslands-/Inlandsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit der Hochschule, Kooperationspartner, Mobilität der Studierenden und der Lehrenden, Konferenzen, Veranstaltungen und Projekte; Organisationsstruktur, Zuständigkeiten, Aufbau- und Prozessorganisation; Qualitätsmanagement; Absolventenanalyse.

Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung sind somit in erster Linie Peer Reviews und die Bewertung durch die Abnehmer, in geringfügigerem Maße auch Vergleiche im Sinne eines Benchmarking. Zwar nehmen so genannte Rankings in Deutschland bisher nicht den gleichen Stellenwert ein wie beispielsweise in jenen Ländern, in denen die Positionierung einer Hochschule in einer Rangliste mit unmittelbaren finanziellen Konsequenzen verbunden ist, doch gehören sie oftmals zu den ersten Informationsquellen

nicht nur für Studierende, sondern auch für Arbeitgeber oder Dozenten. Das Peer Review ist das am weitesten verbreitete Verfahren, während die Bewertung durch die Abnehmer noch wenig institutionalisiert ist.

Ein weiteres Instrument der Qualitätssicherung ist die jährliche oder zweijährliche **Berichterstattung der Hochschulen** über den Einsatz der zugewiesenen öffentlichen Mittel. Diese Rechenschaftsberichte beziehen sich auf die Fragen, wie viele Studierende einen Ausbildungsgang beginnen, wie viele mit Erfolg abschließen und welche Maßnahmen unternommen werden, um den Erfolg der Studierenden zu steigern.

Ferner ist ein wachsender Anteil der öffentlichen **Mittelvergabe** an die Hochschulen **kennzahlenorientiert**, was fälschlicherweise als „leistungsorientiert“ deklariert wird. Die Zahl der Prüfungen, Doktorarbeiten, Habilitationen sowie die Zahl der Veröffentlichungen und die Höhe der eingeworbenen Drittmittel gehen inzwischen zu bestimmten Prozentsätzen in die Mittelverteilung der Hochschulen ein. Normalerweise wird damit begonnen, 5% der Sachmittel nach diesen Parametern zu vergeben, es gibt inzwischen Steigerungen hin zu 20% des Etats. Der andere, größere Teil des Etats wird aufgaben- bzw. belastungsbezogen verteilt. Der Personaletat wird von dieser Regelung bisher nicht betroffen, weil er durch Verträge und personalrechtliche Entscheidungen zu über 90% festgelegt ist.

Evaluationen in Lehre und Forschung

Die Grundzüge eines Verfahrens für die Beurteilung der Qualität von Lehre und Studium sind unterschiedlich zu gestalten, je nachdem ob es sich um die Einführung neuer oder die Beurteilung bereits realisierter Studiengänge handelt. Bei der **Evaluation eines neuen Studienganges** wird die Zukunftsprojektion eines Studienprogramms beurteilt als Überprüfung der Plausibilität von Zielen, Inhalten und Verfahrensabläufen des Programms sowie des Vorhandenseins oder der planmäßigen Verfügbarkeit der für die Durchführung des Programms erforderlichen Ressourcen, der Eignung der Ressourcen für die Durchführung und Zielerreichung und der Eignung der Entscheidungs- und Organisationsstrukturen der an der Durchführung des Programms beteiligten Einrichtungen der Hochschule für die Zielerreichung. Im Falle der **Evaluation eines realisierten Studienganges** wird die Verwirklichung des Studienprogramms beurteilt als Überprüfung der Übereinstimmung der geplanten Ziele, Inhalte und Verfahrensabläufe des Programms mit Zielerreichung und Verwirklichung des Programms (Soll/Ist-Vergleich) und der Validität von Zielen und Inhalten auf der Grundlage von Ziel- und Leistungsstandards sowie des Vorhandenseins und des effizienten Einsatzes der für die Durchführung des Programms eingesetzten Ressourcen.

In beiden Fällen werden die Ziele, das Berufsprofil, die Inhalte, die Verfahrensabläufe, das Vorhandensein und die Eignung der Ressourcen sowie die Entscheidungs- und Organisationsstrukturen nach den gleichen Kriterien und Maßstäben im Evaluationsverfahren überprüft. Die Qualität des jeweiligen Beurteilungsobjekts lässt sich stets nur im Einzelfall konkret bestimmen, wobei davon auszugehen ist, dass das zu beurteilende Objekt dann Qualität besitzt, wenn es über die zu seiner Zielerreichung unabdingbar erforderlichen Merkmale verfügt.

Während die Anerkennung einer Institution als Hochschule durch staatliche Stellen allein erfolgt, werden die Studienprogramme, wie bereits dargestellt, im Benehmen zwischen Kultusministerien und Hochschulen durch Rahmenprüfungsordnungen sowie durch staatliche Genehmigung für jeden Einzelfall durch das Ministerium gesteuert. Für beides

wird inzwischen das Instrument der Akkreditierung erprobt. **Akkreditierung** wird dabei verstanden als eine Anerkennung auf Zeit durch Peers und Stakeholder. Für die Bachelor- und Master-Studiengänge werden keine Rahmenprüfungsordnungen aufgestellt, stattdessen sollen sie einem Akkreditierungsverfahren unterzogen werden. Mit der Akkreditierung wird im deutschen Hochschulwesen ein neues Verfahren zur Qualitätssicherung der Studienangebote eingeführt. Akkreditierung wird die nationale und internationale Anerkennung der Studienabschlüsse durch die Sicherung der Qualität von Lehre und Studium gewährleisten und gleichzeitig Hochschulen, Studierenden und Arbeitgebern verlässliche Orientierung hinsichtlich der Qualität von Studienprogrammen geben. In der hochschulpolitischen Diskussion wird häufig Evaluation mit Akkreditierung gleichgesetzt. Festzuhalten ist: **Evaluation und Akkreditierung** sind zwei **unterschiedliche, können aber aufeinander bezogene Verfahren sein**, wobei gilt: Die Akkreditierung ist die Anerkennung eines Programms (oder einer Institution) in einem formalen und transparenten Verfahren mit exakt definierten Folgen und auf Grund einer Evaluation, die ebenfalls in einem formalen und transparenten Verfahren nach vorher festgelegten Kriterien/Standards durchgeführt wird. Mit der Akkreditierung wird ein flexibles Instrument geschaffen, durch das Qualitätssicherung im Bereich von Studium und Lehre erstmalig überwiegend in eigener Verantwortung von Hochschulen selbstorganisiert und selbstverwaltet gestaltet und praktiziert wird und mit Hilfe dessen Bildungsprogramme allein von den Bildungseinrichtungen verantwortet werden.

Einzelprojekte der Grundlagenforschung werden als solche nicht unmittelbar einer Qualitätsprüfung unterzogen. Das folgt aus dem Gebot der Wissenschaftsfreiheit, die die Fragestellung und die Methodik der Forschung sowie die Bewertung und Verbreitung der Forschungsergebnisse der Einwirkung durch Dritte von außen entzieht. Die ökonomische Grundlage solcher Projekte der Grundlagenforschung ist eine ohne Bezug zu konkreten Projekten und deren Bewertung gewährte Grundausrüstung. Dadurch wird sichergestellt, dass alle im Rahmen der so bereitgestellten Grundausrüstung ermöglichten Forschungsprojekte nicht einem Prüfverfahren unterzogen werden können, das nur bei Vorliegen bestimmter Mindestqualitätsanforderungen die Durchführung des Projekts gestattet. Die Freiheit der vom Forscher selbst durchzuführenden Bewertung umfasst allerdings nur die Einordnung in das fachwissenschaftsimmanente Beziehungsgefüge und ist nicht gleichzusetzen mit einer Aussage über das Qualitätsniveau des in Rede stehenden Forschungsprojekts im Vergleich zu anderen Projekten. Eine Qualitätsaussage bedarf stets eines Maßstabes von außen.

Eine mittelbare und nachfolgende Qualitätssicherung findet jedoch auch bei Projekten der Grundlagenforschung insofern statt, als in der Regel die Institution, in deren Rahmen der Forscher tätig wird, bei der Gewinnung des Forschers die Qualifizierung des Kandidaten zu qualitätsbezogener forschender Tätigkeit überprüft. Ist dies tatsächlich geschehen und eine Qualifizierung zur Forschung explizit festgestellt, so spricht zumindest eine Vermutung dafür, dass ein qualifizierter Forscher qualitätsbezogene Forschung leistet.

Eine weitere mittelbare und nachfolgende informelle Qualitätssicherung erfolgt durch die Überprüfung von Forschungsgegenständen, Forschungsmethoden und Forschungsergebnissen bei ihrer Publizierung, und zwar sowohl durch wissenschaftliche Redaktionsgremien der Publikationsorgane als auch durch die öffentliche Diskussion der Forschungserträge in den einschlägigen Forscherkreisen.

Die Qualitätsbeurteilung von **Gemeinschaftsprojekten** mehrerer Forscher **im Bereich der Grundlagenforschung** erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie bei Einzelprojekten. Hinzu tritt als ein in Richtung Qualitätsorientierung wirkendes Korrektiv die gegenseitige Kontrolle des oder der an dem Projekt mitwirkenden Forscher.

Anders stellt sich die Situation dar bei der Durchführung von **Forschungsprojekten mit Drittmitteln**, also mit Finanzmitteln, die nicht Teil der auf die Wissenschaftsfreiheit bezogenen Grundausrüstung sind. 40% der von Hochschulen eingeworbenen Drittmittel stammen von der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Ihre Vergabe unterliegt einem strengen, auf forschungsbezogene Qualitätsgesichtspunkte abgestellten Beurteilungsverfahren, das zugleich Maßstäbe oder zumindest Orientierungspunkte für die mit Mitteln der Grundausrüstung betriebene Grundlagenforschung setzt.

Als **Gesamtbewertung für den Bereich der Forschung** lässt sich feststellen, dass Qualitätssicherung sowohl als Desiderat anerkannt als auch in der Praxis vollzogen wird.

Adressaten von Evaluationsergebnissen

Die **Ergebnisse** einer Evaluation richten sich zunächst ausschließlich an den Auftraggeber des Qualitätssicherungsverfahrens. Dieser ist auch verantwortlich für die Folgerungen und hat eine Verpflichtung, den aus einer Evaluation ggf. resultierenden Zielvereinbarungen Folge zu leisten. Die Hochschule trägt die Verantwortung für den Leistungsinput sowohl der Dozenten als auch der Studierenden, sie bestimmt Qualifikationsniveau und Zulassungsbedingungen.

Zur **Ergebnissicherung** gibt es für die Hochschulen bisher keine monetären Anreize für den Einsatz von Qualitätssicherungsverfahren und das Einleiten von Folgemaßnahmen in Lehre und Studium. In beschränktem Umfang helfen sich einige Hochschulen durch Umschichtung von Haushaltsmitteln, monetäre Anreize für die Verwirklichung der Evaluationsergebnisse in den Fachbereichen zu schaffen. Kontrakte und Vereinbarungen zur Sicherung der Evaluationsergebnisse werden zur Zeit vor allem in den Hochschulverbünden zur Evaluation von Studienprogrammen erprobt. Erste Erfahrungen verweisen darauf, dass diese Instrumente um so besser wirksam werden, je unterstützender bzw. weniger kontrollierend das anschließende Monitoring gestaltet wird.

Veränderungen sowohl von regulativen Programmen als auch von Strukturen und Arbeitsprozessen sollten als **Konsequenzen** stets in Betracht gezogen werden. Qualifizierungsstrategien finden bis zum heutigen Zeitpunkt nicht statt.

Schlussfolgerungen

Insgesamt ist festzustellen, dass ein flächendeckender Ansatz für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Hochschulbereich noch fehlt. Neuere Ansätze konnten sich nur dort entwickeln, wo Ministerien oder Hochschulen bereit waren, neue Steuerungsformen zwischen Staat und Hochschule insbesondere durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu entwickeln und in die Verfahren zur Qualitätsentwicklung Geld zu investieren. Ein einheitliches und flächendeckendes System zur Qualitätsentwicklung in Deutschland einzuführen wird nur gelingen, wenn die Hochschulen selbst die Initiative ergreifen und sich entsprechend der DFG zu einer Selbstverwaltungseinrichtung der Qualitätsüberprüfung in Lehre und Studium zusammenfinden.

Wie an der Neugründung der Evaluations- bzw. Akkreditierungsagentur ACQUIN durch Hochschulen aus Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen zu sehen ist, werden die Anstrengungen zur Qualitätsentwicklung von den Hochschulen selbst bereits deutlich verstärkt. Das ist einmal der Entwicklung in den Steuerungsformen zwischen Staat

und Hochschule geschuldet. Es ist jedoch auch dringend nötig, weil die demografische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland erwarten lässt, dass zur Mitte dieses Jahrhunderts die Kohorten im Ausbildungsalter drastisch kleiner werden. Dieser Rückgang muss dringlich damit kompensiert werden, dass auswärtige Studieninteressenten gewonnen werden. Andernfalls werden die Jahrzehnte währenden Bemühungen um ein ausreichend großes Potenzial hoch qualifizierter Kräfte, in denen u.a. die Hochschulen mit dem sog. Öffnungsbeschluss eine nun bereits dreißig Jahre währende Überlastung auf sich genommen haben, in Deutschland zunichte gemacht.

- Alle Bildungseinrichtungen sollten verpflichtet werden, ihre Ziele und ihre Praxis regelmäßig zu reflektieren und weiterzuentwickeln. Innerhalb prozessorientierter Evaluationsverfahren sollten Ziele, Konsistenz und Kohärenz der Praxis im Verhältnis zu den Zielen sowie der verantwortungsbewusste Umgang mit Zeit und Geld in regelmäßigen Abständen mit dem Ziel überprüft werden, die eigene Praxis zu verbessern. In der Regel umfasst dieses Verfahren eine Selbstanalyse, ein Peer Review und Vereinbarungen über die Konsequenzen.
- Gleichgültig mit welchen Steuerungsformen Bildungseinrichtungen von den einzelnen Bundesländern betrieben werden, sollte diese Verpflichtung für jede einzelne Institution gelten. In den Ländern, in denen mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschule gearbeitet wird, muss die Verpflichtung in diese Vereinbarungen mit eingehen, wobei sich beide Seiten darüber im Klaren sein müssen, dass Anstrengungen zur Qualitätsentwicklung, die in den organisatorischen Ablauf eingebettet sein sollen, auch in die Kostenplanung der Institution eingehen müssen. In den Ländern, in denen die Hochschulen über die sog. Input-Steuerung von den Ministerien betreut werden, muss die jeweilige Organisation in den aufsteigenden Haushaltsverhandlungen berücksichtigt werden.
- Die ersten Erfahrungen mit Evaluationen als Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zeigen, dass ein von den Hochschulen selbst verantwortetes Qualitätsentwicklungsinstrument die besten Wirkungen zeigt. Auch wenn es zu einer Konsensbildung in Deutschland über Objekte, Verfahren und Standards des Qualitätsmanagement an Hochschulen kommen sollte, wird die Definition der Konsequenzen aus den Qualitätsüberprüfungen in die Verantwortung der Hochschulen zu legen sein. Denn diejenigen, die die tägliche Arbeit vor Ort tragen, müssen die zukünftige Qualität gewährleisten. (Die Ergebnisse der schwedischen Variante der Qualitätsprüfung sollten dabei beobachtet werden: Qualitätsentwicklung ist Angelegenheit der einzelnen Hochschule – dieser Satz gilt sowohl für die Ziele, die die Hochschule sich selbst setzt, als auch für die Instrumentarien, die sie einsetzen will. Alle fünf Jahre werden die Instrumente, die die Hochschule einsetzt, gemessen an ihrer Wirksamkeit im Verhältnis zu den selbst gesetzten Zielen. Diese Überprüfung wird durch eine Gutachterkommission vorgenommen, die von einer staatlich gelenkten Agentur für die Qualitätsentwicklung im schwedischen Hochschulwesen eingesetzt wird).
- Insbesondere den Zielvereinbarungen sollte hier noch größeres Gewicht zukommen. Zielvereinbarungen sind in Deutschland bisher nur in wenigen Fällen eingeführt und befinden sich als Steuerungsinstrument noch in der Erprobungsphase. Da deren Verwirklichung einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel bedeutet, sollte hierfür eine Experimentierphase vorgesehen werden, in der zu klären ist, wie die Verfahren und Inhalte von Zielvereinbarungen rational zu gestalten sind, ob das bisher praktizierte Verfahren der pauschalen Vorabzuweisung von Haushaltsmitteln völlig aufgegeben werden kann und soll und ob und in welchem Umfang Elemente der Indikatorsteuerung in die Finanzierungspraxis einzubeziehen sind. Die Indikatorsteuerung, also die Verknüpfung der formelgebundenen Mittelvergabe an die Entwicklung von Ist-Werten

bestimmter Indikatoren wird nur in begrenztem Umfang einem flexibilisierten und auf Qualitätssicherung bezogenen Aktivitätsverhalten der Hochschulen gerecht. Für die Hochschulen entsteht in einem System von Zielvereinbarungen der Vorteil, dass die einzelne Hochschule ihre besonderen Gestaltungsansätze für ihr Handeln einbringen kann, während es für den Staat von Vorteil ist, durch den Zwang zum vertraglichen Konsens Einfluss auf das konkrete Handeln von Hochschulen und ihrer Ausgabenentscheidungen nehmen zu können. Zielvereinbarungen werden ihren Zweck dann erfüllen, wenn in ihnen neben der Leistungskraft und den Leistungsmöglichkeiten der einzelnen Hochschule auch deren Veränderungspotenzial im Sinne von Innovationsfähigkeit und Qualitätssicherung Berücksichtigung findet.

- Auch Benchmarking oder ähnliche Formen des Erfahrungsaustausches unter gleichrangigen Einrichtungen sind für das Qualitätsmanagement der Hochschulen eher motivationsfördernd als eine Ausweitung der leistungsorientierten Mittelvergabe, bei der vor allem die Gefahr, dass sich alle nach Mainstream-Ansätzen ausrichten, die z. B. im Forschungsbereich am schnellsten Drittmittel und Publikation versprechen, relativ groß ist, wie Erfahrungen in Großbritannien zeigen.
- In vielen Fachbereichen werden inzwischen regelmäßig die Einschätzungen der Studierenden zu einzelnen Lehrveranstaltungen sowie zum Lehrangebot und zur Beratungspraxis eingeholt. In manchen Fachbereichen werden deren Ergebnisse in gemeinsamen Konferenzen diskutiert und Problemlösungen erörtert. Ein solches Feedback sollte regelmäßig eingeholt und diskutiert werden, allerdings unter Einbezug der potentiellen Arbeitgeber der Absolventen. Diese Rückmeldungen unterstreichen den Charakter des Lehrens und Lernens als interaktiven Prozess und bieten regelmäßige Gelegenheiten zur Meta-Reflexion und Weiterentwicklung der eigenen Praxis.
- Schon jetzt klagen Lehrende und Studierende darüber, dass Studienfächer zu oft aus völlig falschen Vorstellungen über das Fach heraus gewählt werden und entsprechend häufig Fachwechsel oder aufwendige Propädeutika zum Nachholen von vorausgesetztem Wissen in Kauf genommen werden müssen. In den letzten Jahren sind über 500 neue Studienprogramme mit neuen Abschlüssen, oft quer zu den bisherigen Fachgrenzen liegend, aufgebaut worden. Und eine noch größere Vielfalt der Studienprogramme ist zu erwarten. Es ist deshalb dringend geboten, die Informations- und Beratungsangebote für Studierwillige zu erhöhen. Wie sich bei den ersten Versuchen dazu (Hochschulkompass und Informationen über akkreditierte Studienprogramme) herausstellt, trägt die Zusammenstellung von Informationen bereits zu einem Qualitätsbewusstsein bei. Auf jeden Fall aber wird eine bessere Beratung und Information von Studierwilligen die Umwege in den Lernbiographien reduzieren helfen.
- Eine engere Verbindung zwischen Schulen (nicht nur Gymnasien!) und Hochschulen ist vor allem dann unabdingbar, wenn Hochschulen das Recht gegeben werden soll, sich ihre Studierenden selbst auszuwählen. Unter dem Gesichtspunkt der Qualität sollte hier ein Perspektivenwechsel vollzogen werden, der einen positiven Wettbewerbsdruck auslösen könnte. Die Umsetzung der Auswahlfreiheit würde jedoch von den Hochschulen verlangen, dass sie Bewerbungen auch wirklich, nicht nur formelhaft, und für verschiedene Fachrichtungen jeweils unterschiedlich bewerten. Für diese Aufgabe müssten aber auch die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden, insbesondere dann, wenn neben dem Abitur auch Äquivalenzqualifikationen als Wegbereiter zum Studium gelten können. Die Verpflichtung der Hochschule, jeden, der die formalen Zulassungsbedingungen erfüllt, in jeden beliebigen Studiengang aufzunehmen, mag qualitätsmindernd wirken. Spezifische Aufnahmehürden bedeuteten allerdings einen erheblichen Mehraufwand an Geld, Zeit und Personal, die Quote der Studienabbrecher oder -wechsler könnte dadurch jedoch möglicherweise gesenkt werden. Wenn an den

Studierenden als Partner im Qualitätssicherungsprozess höhere Anforderungen im Studium gestellt werden, muss auch gewährleistet werden, dass er diesen Anforderungen gerecht werden kann. Konkrete Hilfeleistung muss daher sowohl an Schulen wie auch an Hochschulen geleistet, Beratungsangebote müssen ausgebaut werden.

Edgar Sauter

6. Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung – Stand und Handlungsbedarf

1. Strukturen der beruflichen Weiterbildung

In der beruflichen Weiterbildung sind drei Teilbereiche zu unterscheiden, die unterschiedlichen Steuerungsprinzipien unterliegen und deshalb bei den Fragen der Qualitätssicherung gesondert berücksichtigt werden müssen, obwohl sie sich teilweise überschneiden:

- Der quantitativ größte Teilbereich ist die **betriebliche Weiterbildung**, bei der die Betriebe als Anbieter von Weiterbildung für ihre Mitarbeiter auftreten, zugleich sind aber insbesondere kleine und mittlere Betriebe auch Nachfrager von Weiterbildung, wenn sie über keine (ausreichende) Weiterbildungskapazität verfügen. Bei den Qualitätssicherungsansätzen in diesem Teilbereich handelt es sich meistens um Qualitätsmanagementsysteme auf der Grundlage von ISO 9000ff., den verschiedenen Qualitätspreisen (insbesondere EFQM) oder Qualitätsphilosophien, die dem TQM verpflichtet sind. Der Einstieg in die formalisierten Ansätze erfolgt in der Regel über Verfahren der Selbstevaluation. Qualitätsmanagement ist mit der betrieblichen Organisations- und Personalentwicklung zwingend verbunden. In welchem quantitativen Umfang Qualitätssicherungsansätze im Bereich der betrieblichen Qualifizierung angewendet werden, ist nicht bekannt.
- Die von der **Bundesanstalt für Arbeit geförderte Weiterbildung** mit einem jährlichen Ausgabevolumen von 12-15 Mrd. DM verfügt über eigenständige Grundlagen der Qualitätssicherung im SGB III. Bereits seit Mitte der 70er Jahre wurde in den Arbeitsämtern ein Begutachtungskatalog für berufliche Bildungsmaßnahmen eingeführt und angewendet, der vom Bundesinstitut für Berufsbildung und der Bundesanstalt entwickelt worden war, um die Förderung an Qualitätskriterien zu binden. Ein „Anforderungskatalog an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung“, der seit Februar 1997 in Kraft ist, repräsentiert eine neue Phase in der Qualitätspolitik der Bundesanstalt. Mit Hilfe der Mindeststandards, die durch den Katalog festgelegt wurden, wird ein Gestaltungsrahmen für die Anbieter beschrieben, die für die Bundesanstalt arbeiten wollen. Bei den Kriterien handelt es sich im Wesentlichen um Inputgrößen (wie z.B. Qualifikation der Lehrkräfte), es werden jedoch auch Anforderungen an den Erfolg von Maßnahmen gestellt und Auflagen für die Selbstevaluation der Träger gemacht. Die Bundesanstalt verzichtet jedoch ausdrücklich darauf, dass die Einrichtungen eine Zertifizierung nach ISO 9000ff. nachweisen. Die Auflagen für eine systematische Selbstevaluation werden durch externe Evaluierungsmaßnahmen der Bundesanstalt ergänzt: Zum einen erhalten die Teilnehmer/innen Gelegenheit, die laufenden Maßnahmen zu bewerten, zum anderen führt die Bundesanstalt in den Einrichtungen stichprobenartige Kontrollen durch. Der Maßnahmeerfolg wird u.a. an den Vermittlungsquoten der Absolventen gemessen.

- Der dritte Teilbereich umfasst die überwiegend **marktmäßig organisierte berufliche Weiterbildung**; hier treten vor allem Einzelpersonen und kleinere Betriebe als Nachfrager auf. Je nach Region, Branche, Anbieter und Angebot stoßen sie dabei auf unterschiedliche Ansätze und Verfahren der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements. Neben den in der betrieblichen Weiterbildung vorherrschenden Qualitätsmanagementansätzen und den von der Bundesanstalt angewendeten Mindeststandards für Anbieter und Angebote ist vor allem auf die folgenden Ansätze und Verfahren hinzuweisen:

Im Bereich des Fernunterrichts, der nur einen sehr kleinen Anteil an der Weiterbildung ausmacht, sind alle auf dem Markt befindlichen Lehrgänge einem staatlichen Zulassungsverfahren nach dem FernUSG (seit 1977) unterworfen. Im Zulassungsverfahren werden der Fernunterrichtsvertrag (z.B. Widerrufs- und Kündigungsrecht) sowie das Werbe- und Informationsmaterial unter den gesetzlichen Mindestanforderungen geprüft (administrative Prüfung); zugleich wird unter inhaltlichen und didaktischen Aspekten geprüft, ob das angegebene Ziel mit dem Lehrgang erreichbar ist (fachinhaltliche Prüfung). Die auf den Fernunterricht angewendeten Kriterien dienen vor allem dem Teilnehmer im Sinne des Verbraucherschutzes. Insgesamt handelt es sich um eine inputorientierte staatliche Verbraucherschutzkontrolle in einem nahezu ausschließlich privatwirtschaftlich organisierten Bildungsbereich. Interne oder externe Evaluierungen sind - bis auf prozessorientierte Qualitätsmanagementaktivitäten der einzelnen Anbieter - nicht vorgesehen.

Anbieter einer Region (Beispiel: Weiterbildung Hamburg e.V.) oder aus einem fachlichen Angebotssegment (z.B. Managementweiterbildung) schließen sich zu Gütesiegelvereinen bzw. Qualitätsringen zusammen. Wesentlicher Bestandteil der Vereinsbedingungen sind die selbst entwickelten Qualitätskriterien, die für alle Mitglieder verbindlich sind. Die Gütekriterien orientieren sich in der Regel an denen der Bundesanstalt oder/und an den prozessbezogenen Kriterien der Qualitätsmanagementansätze. Vielfach besteht ein Mix von unterschiedlichen Qualitätssicherungsaktivitäten. Bezogen auf den Gütesiegelverein bzw. den Qualitätsring erfolgen externe Kontrollen nicht systematisch, zum Teil wird nur dann eingegriffen, wenn Verstöße gegen die Vereinsbedingungen vorliegen.

Im Bereich der abschlussbezogenen, insbesondere durch Fortbildungsordnungen auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) geregelten Weiterbildung haben sich - teilweise in Anlehnung an die Erstausbildung - eine Reihe von Instrumenten der Qualitätssicherung und -kontrolle entwickelt, die sich vor allem auf folgende Faktoren erstrecken:

- Curriculum (z.B. Lehrgangsempfehlungen),
- Ausbildungsstätte (z.B. Kriterien für Umschulungsstätten, Schweißtechnische Lehranstalt nach DVS-Regelwerk) sowie
- Evaluation (z.B. öffentlich-rechtliche Prüfungen).

Insgesamt handelt es sich um eine Kombination vorwiegend inputorientierter Qualitätssicherungsmechanismen. Der individuelle Prüfungserfolg gibt wenig Aufschluss

über die Qualität von Anbieter und Angebot; auch Aussagen über eine kundenorientierte Verwertbarkeit der Qualifikationen am Arbeitsmarkt sind über den Prüfungserfolg nur eingeschränkt möglich.

2. Stärken/Schwächen der Qualitätssicherung in der Weiterbildung

Der skizzierte Stand der Qualitätssicherungsaktivitäten in der Weiterbildung zeigt im einzelnen folgende Aspekte: In allen Teilbereichen der Weiterbildung sind Fragen der Qualitätsentwicklung und das heißt der Qualitätssicherung und des -managements zu Kernaufgaben der Bildungsarbeit geworden. Dabei sind in der historischen Entwicklung der letzten 30 Jahre charakteristische Veränderungen zu beobachten: Ausgehend von den eher inputorientierten Kriterienansätzen der 70er Jahre, denen es vor allem auf eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsqualität bei den Anbietern ankommt, gewinnen nach und nach, nicht zuletzt mit internationalen Impulsen, die prozessorientierten Qualitätsmanagementsysteme sowie die ergebnisorientierten Ansätze an Gewicht. Die zahlreichen Ansätze der Qualitätssicherung haben jedoch aus der Sicht der Nutzer und Teilnehmer an Weiterbildung eine Reihe von Implikationen:

- Die Vielzahl der Qualitätssicherungsansätze und -verfahren hat deutlich gemacht, dass es keinen gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, was "gute" Qualität einer Weiterbildung bedeutet; insbesondere die Qualitätsmanagementansätze stellen darauf ab, dass jeder Anbieter seine (legitimen) Qualitätsvorstellungen verfolgt und zertifizieren lässt.
- Nutzer und Teilnehmer von Weiterbildung stehen damit vor der Frage, dass sie die Qualität von Weiterbildungsangeboten im Zusammenhang mit den Qualitätsvorstellungen und -standards der Anbieter und ihrer Bildungsangebote nachvollziehen, klären und (vergleichend) bewerten müssen. Bei aller Kundenorientierung von Qualitätsmanagementansätzen können die potentiellen Teilnehmer nicht davon ausgehen, dass "ihre" Interessen die Qualität der Bildungsangebote bestimmen. Je nach Anbieter und Finanzierung/Förderung schlagen sich auch die Interessen der "Beteiligten" (Anbieter/Förderungsinstanzen) in den Qualitätsvorstellungen nieder.
- Vor diesem Hintergrund zeigen sich durchaus ambivalente Folgen der sich ausbreitenden Zertifizierungspraxis von Anbietern. Angesichts der Marketingwirkung von Zertifikaten pervertiert Qualitätssicherung allzu schnell zur verunsichernden "Plakettensicherung"; selbst dem Verbraucherschutzgesetz FernUSG kann inzwischen eine eher "produzentenschützende" Wirkung nachgesagt werden.
- Zu den die Teilnehmer und Nutzer verunsichernden Wirkungen von Qualitätssicherung gehört nicht zuletzt die unzureichende und uneinheitliche Evaluationspraxis der Bildungsarbeit der Anbieter. Qualität ist ohne Erfolg der Weiterbildungsteilnehmer nicht denkbar; Aussagen über den Erfolg bleiben jedoch wegen der Unschärfe des Erfolgsbegriffes (z.B. Zufriedenheitserfolg, Prüfungserfolg) und/oder fehlender bzw. unzureichender Informationen über die Verwertbarkeit des Gelernten in der Arbeitssituation häufig verwirrend oder mangelhaft.

3. Handlungsbedarf: Transparenz durch vergleichende Bildungstests

Handlungsbedarf besteht vor allem aus Sicht der potentiellen Teilnehmer und Nutzer der Weiterbildung. Sie stehen unter dem zunehmenden Druck, Weiterbildungsentscheidungen im Rahmen des lebensbegleitenden Lernens treffen zu müssen, um den eigenen Qualifizierungsweg von Fall zu Fall zu gestalten. Denn in Zeiten des rapiden Wandels der Anforderungen entfällt die Möglichkeit, allein auf bewährte Standardlösungen zurückgreifen zu können. Die Stärkung des Prinzips der individuellen Eigenverantwortung und damit auch der Nachfrageorientierung im Bildungssystem ist darauf ausgerichtet, dass der einzelne mit dem offenen Prozess lernt umzugehen und die Unsicherheiten bewältigen kann. Voraussetzungen für Eigenverantwortung und Nachfragerstärkung sind jedoch nicht nur ein auswahlfähiges Angebot, sondern auch Informationen über die Qualität der Bildungsangebote, einschließlich Kenntnisse über die Verwertbarkeit der Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt.

Die skizzierten Strukturen in der Weiterbildung und die Entwicklung der Qualitätssicherung mit ihren vielfältigen Ansätzen und Verfahren unterstützen und erleichtern jedoch keineswegs die Realisierung dieser Ansprüche, sie verlaufen eher entgegengesetzt: Denn die neuen prozessorientierten Qualitätsmanagementansätze sind unter dem Aspekt der Organisationsentwicklung ein Fortschritt für die Qualitätssicherung, sie stellen die Nutzer und Teilnehmer von Weiterbildung gleichwohl vor schwer zu lösende Entscheidungsprobleme. Zu entscheiden ist zwischen den "Qualitäten" der Anbieter, da jeder Anbieter seine eigene Qualitätsziele und -vorstellungen verfolgt.

Nach wie vor fehlt es an der Transparenz über die Qualität der Anbieter und Angebote; Verbraucher- und Teilnehmerschutz sind unterentwickelt, es gibt kaum empirisch fundierte Hilfen für qualitätsorientierte Entscheidungen. Dies gilt insbesondere für den Teilbereich der marktmäßig organisierten Weiterbildung, in dem vor allem der Einzelne (und kleinere Unternehmen) ihre Bildungsentscheidungen treffen müssen. In der betrieblichen Weiterbildung und in der von der Bundesanstalt geförderten Weiterbildung verfügen die Nachfrager über eine ausreichende Nachfragermacht, um die von ihnen geforderte Qualität durchzusetzen.

Für den Teilbereich der marktmäßig organisierten Weiterbildung können die Lücken in Transparenz und Nachfragermacht im Wesentlichen mit Hilfe von systematischen, kontinuierlichen und **vergleichenden** Untersuchungen von Bildungsangeboten und -anbietern auf (regionalen) Weiterbildungsmärkten geschlossen werden. Auf der Grundlage von Dienstleistungs- bzw. Bildungstests, die von unabhängigen Einrichtungen durchgeführt werden müssen, könnten wesentliche Impulse und Infrastrukturhilfen für die Qualitätsentwicklung bzw. Qualitätssicherung und -management der Weiterbildung gegeben werden; insbesondere sind zu erwarten:

- inhaltliche Informationen über das konkrete Angebot und seine Anbieter auf (regionalen Bildungsmärkten) sowie

- Entscheidungskriterien für die Auswahl von Angeboten und Anbietern.

Über einen längeren Zeitraum könnten auf dieser Grundlage weitere Effekte erwartet werden, wie z. B.

- eine Stärkung des Qualitätsbewusstseins und der Nachfragemacht bei den Teilnehmern und Nutzern,
- die Entwicklung von Kriterien für Qualitätsentwicklung von Anbietern und Angeboten als Grundlage für Zertifizierungs-/bzw. Akkreditierungsverfahren sowie
- ein Marktbereinigungsprozess bei den Anbietern.

Die organisatorische Grundlage für die Durchführung von Dienstleistungs- bzw. Bildungstests ist in einer unabhängigen Einrichtung **Stiftung Bildungstest** zu sehen, die analog zur bewährten Stiftung Warentest agiert.

4. Konturen einer Stiftung Bildungstest

Vor dem Hintergrund des skizzierten Standes der Qualitätssicherung in der Weiterbildung zeichnen sich derzeit folgende Konturen für eine Stiftung Bildungstest ab:

Aufgaben

Kernaufgabe einer Stiftung Bildungstest ist, **vergleichende Tests von Bildungsangeboten und -anbietern** im Bereich der Weiterbildung durchzuführen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen geschieht dies am besten im Rahmen von regionalen Weiterbildungsmärkten. Dabei ist eine flächendeckende Durchführung von Tests nicht erforderlich; ein punktuelles, stichprobenartiges Vorgehen dürfte ausreichen, um mittel- bis längerfristig die qualitativen Verbesserungen für den gesamten Markt zu erzielen.

Gegenstand der vergleichenden Untersuchungen sollte nicht nur die klassische Weiterbildung in Form von Kursen, Lehrgängen und Seminaren, sondern auch alle anderen Produkte und Dienstleistungen sein, wie z.B. Lernsoftware, Lernmaterialien, AV-Medien, Modulsysteme, die auf den "Lernmärkten" angeboten oder vertrieben werden.

Einbezogen in die Vergleichsuntersuchungen werden alle für Teilnehmer zugänglichen Weiterbildungsangebote und ihre privaten oder staatlichen/kommunalen Anbieter. Die Ergebnisse der Vergleichsuntersuchungen müssen in allen Bildungsinteressierten zugänglichen Publikationen und Medien präsentiert werden.

Die Stiftung entwickelt ihr methodologisches Untersuchungskonzept (Kriterien, Standards, Verfahren) in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen und den Weiterbildungsanbietern. Da es sich bei diesen Entwicklungsarbeiten um einen Prozess

handelt, müssen für die Zusammenarbeit zwischen Stiftung, Wissenschaft, Weiterbildungspraxis geeignete Formen der Zusammenarbeit installiert werden.

Die Stiftung unterstützt durch die Ergebnisse ihrer Vergleichsuntersuchungen und darüber hinaus gewonnene Informationen über das Geschehen auf den Bildungsmärkten die Aktivitäten von Beratungseinrichtungen.

Von der Kernaufgabe der Stiftung, Vergleichstests durchzuführen, ist eine weitere Aufgabe grundsätzlich abzugrenzen, nämlich die, als **Zertifizierungs- bzw. Akkreditierungsinstanz** für Bildungsanbieter zu fungieren. Während die Kernaufgabe auf die Verbesserung von Teilnehmer- und Nutzerinformationen gerichtet ist, bezieht sich die Zertifizierung- bzw. Akkreditierungsfunktion auf die Anbieter und deren Stellung im Bildungsmarkt. Es erscheint jedoch konsequent, die Standards und Kriterien, die die Stiftung in ihren Vergleichsuntersuchungen anwendet, auch als Grundlage einer freiwilligen Zertifizierung der Anbieter zu nutzen. Inwieweit eine Stiftung in diesem Zusammenhang auch Beratungsfunktionen für Anbieter übernimmt (z.B. Unterstützung bei systematischer Selbstevaluation) muss hier offen bleiben. In jedem Fall sollte die Stiftung nur solche Aufgaben wahrnehmen, die mit ihrem unabhängigen Status zu vereinbaren sind.

Ziele/Funktionen

Im Rahmen eines längeren Prozesses sollen vor allem zwei Ziele erreicht werden:

- Zum einen geht es um einen Bewusstseins- und Verhaltenswandel aller Beteiligten und Verantwortlichen ("Stakeholders") im Sinne einer Stärkung des Prinzips der Eigenverantwortung und Selbststeuerung im Bildungssystem; zugleich kommt es darauf an, dadurch die Nachfragemacht der Nutzer und Teilnehmer auf den Weiterbildungsmärkten zu steigern.
- Zum anderen wird aber auch eine Organisationsentwicklung der Anbietereinrichtungen im Sinne "lernender Organisationen" erwartet, die sich an den von der Stiftung angewendeten Standards und Kriterien für Angebote orientiert.

Beide Zielsetzungen dürften sich im Sinne eines verbesserten Verbraucher- und Teilnehmerschutzes auswirken.

Organisation/Finanzierung

Die skizzierten Aufgaben und Ziele können nur von einer unabhängigen und gemeinnützigen Einrichtung angemessen wahrgenommen bzw. erreicht werden. Die weitgehende Orientierung an der Stiftung Warentest, was Organisation, Rechtsform und Finanzierung anbetrifft, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es der Stiftung Warentest gelungen ist, auch international ein gelungenes Modell für Verbraucherschutz und Markttransparenz aufzubauen. Von daher ist eine Übertragung dieses Modells auf die Weiterbildung als Dienstleistungsbereich durchaus anzustreben. Angesichts des besonderen Charakters des "Erfahrungsgutes Bildung" stehen Bund und Länder, was die Finanzierung zunächst als

Anschubfinanzierung bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme angeht, in einer besonderen Verantwortung.

Reichweite

Das Aktionsfeld einer Stiftung Bildungstest sollte zunächst auf die (berufliche) Weiterbildung konzentriert sein. Dabei sollte von dem marktmäßig organisierten Teilbereich der beruflichen Weiterbildung ausgegangen werden. Auf diesem Feld können am besten Erfahrungen gesammelt werden, zumal die Vergleichstests bisher weitgehend Neuland sind und ein längerer Erfahrungsprozess erforderlich sein wird, um diesen neuen Ansatz zu etablieren und übertragbar zu machen. Grundsätzlich spricht aber nichts dagegen, die Arbeiten einer Stiftung Bildungstest auf das gesamte Bildungssystem auszudehnen, zumal aus Kostengründen die Aktivitäten kaum flächendeckend, sondern nur punktuell und stichprobenweise durchgeführt werden können.

Max Neumeier / Reinhard Grabowski

7. Zentrale Regulierung von Qualitätsstandards versus kundengerechtes Qualitätsmanagement in der pluralistischen beruflichen Weiterbildung

0. Vorbemerkungen

Der Autor Max Neumeier ist seit 1991 bei der Bayerischen Motorenwerke AG als Leiter der Leistungszentren Training tätig. Das Jahresumsatzvolumen der Zentren beträgt ca. 35 Mio. DM. Pro Jahr werden ca. 45.000 Mitarbeiter von BMW in ca. 110.000 Teilnehmertagen weitergebildet.

Der Autor Dr. Grabowski ist Geschäftsführer des Bildungswerkes der Sächsischen Wirtschaft e. V. (bsw), welches im Oktober 1990 gegründet wurde. Das bsw umfasst über 250 festangestellte Mitarbeiter und arbeitet mit 900 Honorarkräften aus Wirtschaft und Praxis zusammen. Seit 1990 wurden in 7.330 Bildungsprojekten über 125.000 Teilnehmer weitergebildet. Das Bildungswerk der Sächsischen Wirtschaft ist Mitglied der „Arbeitsgemeinschaft der 15 Bildungswerke der Deutschen Wirtschaft e. V.“ – ADBW. Im Jahr 2000 hatte der Autor den Vorsitz der ADBW inne (Rotationsprinzip). Das Bildungswerk der sächsischen Wirtschaft ist seit 1993 Mitglied im Wuppertaler Kreis e.V. – Deutsche Vereinigung zur Förderung der Weiterbildung von Führungskräften. Sowohl BMW als Industriekonzern als auch bsw als Dienstleistungsunternehmen arbeiten mit zertifizierten Qualitätsmanagement-Systemen nach DIN EN ISO 9001.

Hinsichtlich des Gegenstandes der beruflichen Weiterbildung und der Qualitätssicherung unterscheiden die Autoren

- die betriebliche bzw. innerbetriebliche Weiterbildung, die vom jeweiligen Unternehmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen am Markt veranlasst wird und
- die überbetriebliche Weiterbildung, die sowohl von Unternehmen im Unternehmensinteresse als auch von den Privatpersonen mit individuellen Eigeninteressen zur Weiterentwicklung als Führungs- oder Fachkraft genutzt werden.

1. Betriebliche Weiterbildung

In Deutschland sind rund 3,6 Millionen Unternehmen registriert. Diese organisieren in eigener Verantwortung betriebliche Weiterbildung. Der Umfang der betrieblichen Weiterbildung im Arbeitsprozess und im Betrieb umfasst nach Hochrechnung des Instituts der Deutschen Wirtschaft ca. 24 Mrd. DM pro Jahr. Die betriebliche Weiterbildung ist stark differenziert zu sehen. Schwerpunkte der betrieblichen Weiterbildung sind

- Unternehmensprozesse/Geschäftsprozesse
- Technologien (spezifische, betriebliche und neue)
- Schlüsselqualifikationen.

Anteilig ist je ein Drittel am Volumen einzuschätzen.

2. Markt der überbetrieblichen Weiterbildung

2.1 Bundesrepublik gesamt

Nach Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft umfasst das Weiterbildungsvolumen der Wirtschaft insgesamt derzeit ca. 34 Mrd. DM. Von diesem Gesamtvolumen werden nach Angaben der Zeitschrift „management & training spezial“, Heft 1/2001 ca. 10 Mrd. DM am offenen Weiterbildungsmarkt umgesetzt. Die Differenz stellt den Aufwand der innerbetrieblichen Weiterbildung dar. (Der Wuppertaler Kreis schätzt diesen Umfang geringer auf 6 bis 7 Mrd. DM ein.)

Um den offenen Marktanteil von ca. 10 Mrd. DM bemühen sich ca. 10.000 Unternehmensanbieter von Weiterbildung. Rechnet man die einzelnen „Freien Trainer“ noch hinzu, so kann man von 35.000 bis 40.000 Anbietern ausgehen. (Der Wuppertaler Kreis geht von 35.000 Anbietern aus.)

Diese maximal 40.000 Anbieter bringen jährlich rund 1 Mio. Weiterbildungsprodukte auf den Markt. Nur etwa 50 Prozent davon werden durch die 3,6 Mio. Unternehmen bzw. 30 Mio. Erwerbspersonen in Deutschland angenommen und mit durchschnittlich 10 bis 15 Teilnehmern pro Gruppe realisiert.

Die große Zahl der 1 Mio. überbetrieblichen Weiterbildungsangebote ist von pluralistischer Heterogenität charakterisiert. Aufgrund dieser Heterogenität lassen sich nur wenige Cluster bilden, in denen wiederum Zentral-Vergleiche der Programmangebote sinnvoll sind. Bevor man jedoch Inhalte und Qualitäten vergleichen kann, muss man eine kundenorientierte Transparenz schaffen.

Derzeit ist bei der großen Zahl der Anbieter und Angebote keine zufriedenstellende Transparenz für den Kunden vorhanden. Da helfen auch die derzeitigen zentral organisierten Datenbanken

- Kurs direkt unter www.arbeitsamt.de
- Weiterbildungsinformationssystem des DIHT unter www.wis.ihk.de
- Institut der Deutschen Wirtschaft unter www.liquide.de

dem einzelnen Suchenden nicht ausreichend, da

- einerseits der Umfang zu groß ist und
- andererseits die Datenbanken nicht nach dem nutzerorientierten Suchprinzip „Bundesland als regionaler Markt“

aufgebaut sind. Geschätzt wird, dass über 90 % der beruflichen Weiterbildungsangebote nach regionalen Gesichtspunkten (Wohnort – Lernort) von den Unternehmen und Privatpersonen genutzt werden.

Der Umgang der Anbieter mit Qualitätsstandards und Qualitätsmanagement-Systemen steht nicht im Mittelpunkt der Datenbanken. Qualitäts- und Quantitätsvergleiche finden sich in solchen Anbieter-Studien wie

- Lünendonk-Studie: Führende Anbieter beruflicher Weiterbildung in Deutschland
www.luenendonk.de
- Maisberger-Studie: Wissensdurst und Bildungshunger
www.maisberger.de
- Studie „Weiterbildungsszene Deutschland 1999/2000“
Gerhard May Verlag GmbH Bonn
- Marktstudie Führungskräfte-Training – Weiterbildungsinstitute im Vergleich
„management & training spezial“ Heft 1/2001 – Verlag H. Luchterhand, Kriftel

Allesamt sind sie jedoch zentral mit dem Blick auf Gesamtdeutschland angelegt. Ein regionales Benchmarking ist nicht enthalten. Folglich nützt eine Zentraltransparenz auf Bundesebene nur dem etwa 10%igen Anteil des überbetrieblichen Weiterbildungsvolumens, der auch überregional zur Realisierung kommt.

Überbetriebliche Weiterbildungsangebote	Überregionaler Marktanteil	Regionaler Marktanteil
Realisierung	ca. 10 %	ca. 90 %

Der Hauptansatzpunkt zur Beeinflussung der Qualität überbetrieblicher Weiterbildung muss daher auf die Schaffung von Transparenz in regionalen Weiterbildungsmärkten gerichtet werden. Dazu gibt es bereits Aktivitäten aus dem BMBF zum Aufbau und zur Unterstützung regionaler Netzwerke.

2.2 Bundesland Sachsen

Bis zum Jahr 2000 hat sich die Weiterbildungslandschaft in Sachsen wie folgt entwickelt:

Jahr	Anzahl Weiterbildungseinrichtungen in Sachsen	Beschäftigte in Weiterbildungseinrichtun- gen in Sachsen	Teilnehmer an überbetrieblicher Weiterbildung
1990	ca. 2.000	ca. 20.000	ca. 500.000
2000	ca. 550	ca. 6.000	ca. 214.000

Tabelle: Weiterbildungslandschaft in Sachsen im Jahr 2000 (Eigenerhebung)

Die rund 550 Bildungseinrichtungen in Sachsen betreiben etwa 860 Niederlassungen an den jeweiligen Standorten innerhalb Sachsens.

Für den Kunden ist keine Transparenz

- der 550 Bildungsanbieter

- der Arbeit der Träger mit Qualitätsmanagement-Systemen oder anderen Qualitätsstandards
- der Bildungsangebote und Dienstleistungen
- der regionalen und inhaltlichen Verteilung der Angebote hinsichtlich Kundennähe und Erreichbarkeit in den 23 Kreisen und 7 kreisfreien Städten Sachsens

erkennbar. Das bsw hat diesen Transparenzmangel erkannt und arbeitet an einer eigenen (nicht geförderten) Datenbank-Lösung.

3. Komplexität der Weiterbildung

Weiterbildung als Humaninvestition ist ein komplexer Prozess.

In der Presseinformation des Wuppertaler Kreises zum Thema Bildungstest wurde bereits herausgearbeitet, dass Weiterbildung nicht losgelöst vom Menschen betrachtet werden kann. Stellen Produkt- und Prozessqualität objektive Faktoren dar, so fließen Teilnehmer- und Trainerqualität ebenso in die Lernergebnisse und den daraus möglichen Transfer in die Praxis ein.

Erst der erfolgreiche Transfer des Erlernten bzw. der erworbenen Fähigkeiten, meist wiederum in Teams, also in der vernetzten Wechselwirkung mehrerer Teammitglieder, können Kundenzufriedenheit und Kundennutzen widerspiegeln. Ein fotografischer „Bildungstest“, eine Momentaufnahme komplex vernetzter Zusammenhänge, womöglich noch beim Bildungsanbieter, kann dem Praxiserfolg nicht auf die Sprünge helfen.

Da erscheinen Referenzen von zufriedenen Kunden wohl weit aussagekräftiger. Diese Referenzen stellen zwar auch kein „Regionales Benchmarking“ dar, jedoch sind sie eher geeignet, Aufschluss über die Qualität des Anbieters aus Sicht des Verbrauchers zu geben.

Ein „Regionales Benchmarking“ aus Sicht der Kunden wäre in der Weiterbildung am ehesten geeignet, Druck auf die Qualität der Anbieter auszuüben, da über 90 % der überbetrieblichen Weiterbildung regional – also mit relativ großer Nähe zwischen Wohnort und Lernort – sprich in regionalen Märkten – umgesetzt wird.

Eine „Stiftung Bildungstest“, die nicht die regionalen Märkte untersuchen will, kann auch nicht zur Qualitätsentwicklung in den differenzierten Teilmärkten der Weiterbildung der jeweiligen Bundesländer bzw. noch enger gefassten Regionen Beiträge zum regionalen Verbraucherschutz bewirken.

Weiterhin ist zu beachten, dass die Qualität eines überbetrieblichen Weiterbildungsprogramms (bzw. -produktes) eine Funktion

- der subjektiven Ziele der jeweiligen Teilnehmer
- der Kompetenz der Lehrkräfte/Trainer ist, die das jeweilige Programm individuell durchführen
- der subjektiven Ergebniseinschätzung der jeweiligen Teilnehmer ist, wie ihnen persönlich der Programminhalt des Seminars, Trainings oder Kurses im Beruf und am Arbeitsplatz weiterhilft.

Diese Faktoren können in einem „Bildungstest“ nicht querschnittsorientiert gemessen und verglichen werden, da es sich um eine Vielzahl subjektiver Faktoren handelt.

Darüber hinaus wird die Schwierigkeit, die Qualität von Weiterbildung objektiv zu charakterisieren, an der Menge der zu beachtenden Kriterien deutlich.

ISO 9000

20 Qualitätselemente

Wuppertaler Kreis

5 Qualitätskriterien
mit 22 Merkmalen

BIBB

Checkliste Qualität
7 Kapitel
22 Fragen

Diese Kriterien werden durch den Kunden und Teilnehmer an Weiterbildung sehr individuell und persönlich gewichtet, da es sich bei Weiterbildung anders als bei Waren des täglichen Bedarfs nicht um Massengüter oder Großserienprodukte handelt.

Der Ansatz „Bildung“ als „Verbrauchsgut“ und Massenartikel zu definieren, führt in die falsche Richtung.

4. Vorschläge für die weitere Diskussion

4.1 Qualitätsstandards

Qualitätsstandards sollten im Bereich der pluralistischen beruflichen Weiterbildung nicht hoheitlich gelenkt erarbeitet und verordnet werden.

Qualitätsstandards, die auf freiwilliger Erarbeitung und Umsetzung beruhen und die einer ständigen Weiterentwicklung seitens der Praxis unterliegen, haben am ehesten die Chance, angenommen und verallgemeinert zu werden. Siehe hierzu die Qualitätsstandards des Wuppertaler Kreises.

Auch das Setzen von „Mindeststandards an Qualität“ durch den Staat ist im Bereich der betrieblichen und überbetrieblichen Weiterbildung äußerst fragwürdig, da es impliziert, dass der Staat über das Zukunfts-know-how der Wirtschaftsentwicklung verfügt – und dies in zukunftsorientierte Qualitätsstandards einfließen lässt und dies bei ständig zunehmender weltweiter Vernetzung der Märkte.

4.2 Stiftung Bildungstest

Der Diskussion um eine Stiftung „Bildungstest“ können folgende Faktoren zugrunde gelegt werden:

Berufliche Weiterbildung	Überregionaler Marktanteil	Regionaler Marktanteil
betriebliche Weiterbildung – etwa 24 Mrd. DM/Jahr	innerbetriebliche Realisierung	innerbetriebliche Realisierung
überbetriebliche Weiterbildung – etwa 10 Mrd. DM/Jahr	ca. 10 %	ca. 90 %

Der regionale Marktanteil der überbetrieblichen Weiterbildung ist pro Bundesland kleiner als 1 Mrd. DM (Ausnahme NRW). Der überregionale Marktanteil der überbetrieblichen Weiterbildung umfasst etwa 1 Mrd. DM in Deutschland. Es entsteht die Fragestellung, ob es sich lohnt

- auf Bundesebene für das Marktvolumen von 1 Mrd. DM überregionaler beruflicher Weiterbildung eine öffentlich-rechtliche Stiftung „Bildungstest“ zu schaffen
- auf Länderebene für den jeweils unter 1 Mrd. DM-Marktanteil regionaler beruflicher Weiterbildung 16 öffentlich-rechtliche Stiftungen „Bildungstest“ in Länderhoheit zu schaffen.

In den 16 Bundesländern wären zudem die Weiterbildungsgesetze der Länder zu beachten. Auf eine Stiftung „Bildungstest“ in öffentlicher Trägerschaft kann nach Ansicht der Autoren verzichtet werden. Diese Aussage wird vom Wuppertaler Kreis voll geteilt.

4.3 Transparenz mit „Die Bildungsinformation“

Das Internet bietet die Möglichkeit, mehr kundengerechte Transparenz der Weiterbildung zu schaffen. Auch hier sollte nach den Grundsätzen der Freiwilligkeit der Anbieter vorgegangen werden. Denkbar ist jedoch ein gefördertes Projekt zur Schaffung einer „Bildungsinformation“ durch

- Zusammenstellung aller Bildungsanbieter bzw. Bildungsorganisationen im jeweiligen Bundesland nach einer Reihe regionaler, wirtschaftsorientierter, inhaltlicher und qualitätsbetreffender Kriterien,

und im zweiten Schritt

- der Vernetzung der 16 Länderdatenbanken zur Gesamtdatenbank für die Bundesrepublik Deutschland, in welcher auch die überregionalen Institute und Gesichtspunkte kundengerecht abgebildet werden.

Dabei sollte jedoch der Aspekt der Kundennähe (Wohnort-Bildungsort) vorrangig sein. In diese „Bildungsinformation“ werden

- Referenzen seitens der Anbieter
- Kundenfeedback der Firmen und Privatpersonen zur Qualität erlebter Kurse und Seminare

aufgenommen und daraus eine Dialogfunktion mit den Kunden entwickelt. Daraus könnte Akzeptanz beim Kunden und Qualitätsdruck beim Anbieter entstehen, da der Nachfrager ja dann relativ schnell einen Überblick über die Leistungsfähigkeit eines Bildungsanbieters/einer Bildungsorganisation erhalten kann.

8. Qualitätssicherung und -entwicklung in der allgemeinen Weiterbildung

Die rund 1.000 Volkshochschulen in Deutschland mit mehr als 530.000 durchgeführten Kursveranstaltungen pro Jahr praktizieren vielfältige Verfahren der Qualitätsentwicklung. Die Spannweite reicht von systematisierten Verfahren wie Zertifizierung nach ISO 9001, Qualitätsentwicklung nach dem EFQM-Modell, Selbstevaluation auf der Grundlage eines in den VHS-Landesverbänden erarbeiteten Fragenkatalogs, wechselseitige Entwicklungsberatung (WEB) nach einem Modell des Landesinstituts für Schule und Weiterbildung in NRW und des Landesverbandes Niedersachsen, sowie einer Vielzahl anderer Organisationsentwicklungs- und Evaluationsprozessen.

Aus der Vielzahl bisheriger Ansätze und Erfahrungen lassen sich vier Bereiche bestimmen, auf die sich **Qualitätsentwicklung** konzentriert:

- Aufgaben und Programm der Einrichtungen
- Planung, Durchführung, Auswertung von Weiterbildungsangeboten und -programmen
- einrichtungsinterne Regelungen und Verfahren
- produktübergreifende Dienstleistungen.

Neben dieser inhaltlichen Fokussierung sind die Aneignung und das "Einüben" systematischer, auch durch Eigenlogik bestimmter spezifischer Methoden und Arbeitsprozesse von entscheidender Bedeutung, wenn es gelingen soll, **Qualitätsentwicklung als kontinuierlichen Prozess** und als Sichtweise und Haltung zu fördern und zu implementieren. Qualitätsentwicklung bedarf der **lernenden Organisation**.

Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung hängen untrennbar mit **Organisationsentwicklung** zusammen. Dies ist von Bedeutung für die Bewertung von Verfahren und Instrumenten der Qualitätsentwicklung, die nicht auf die Einführung normierter technischer Verfahren reduziert werden kann. Sie ist vielmehr als partizipatives und prozessorientiertes Verfahren unter Beteiligung aller in den Einrichtungen Tätigen einzuführen und zu entwickeln, da Qualität in der Bildungsarbeit einem multiplen, relationalen und diskursiven Verständnis verpflichtet ist. Im Mittelpunkt steht dabei die gesamte Einrichtung und ihre Bildungsarbeit. Gerade die innere Verknüpfung der oben genannten vier Qualitätsbereiche und die Anwendung spezifischer Kommunikations- und Arbeitsformen einer lernenden Organisation machen ihren Kern aus.

In diesem Zusammenhang sind u.a. zwei Problembereiche zu nennen:

1. die **Einbeziehung der Lehrenden** in die Qualitätsentwicklung;
2. die **Kommunikation mit den Nutzern**, Teilnehmenden und Kunden der Weiterbildung – angefangen beim Verbraucherschutz bis hin zur systematischen Kundenkommunikation.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen ferner, dass es gelingen muss, Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung zu entwickeln, die für **Einrichtungen unterschiedlicher Struktur, Größenordnung und institutioneller Verfassung adaptions- und anschlussfähig** sein müssen. Damit ist auf ein weiteres Entwicklungsproblem aufmerksam gemacht. Es muss gelingen, Qualitätsentwicklungsprozesse **einrichtungsspezifisch** zu gestalten, die jeweiligen Stärken und Schwächen zum Ausgangspunkt zu machen, einen von den Einrichtungen **selbst bestimmten** Entwicklungsprozess zu befördern, Veränderungen einzuleiten und auf die Implementierung und

Einhaltung von vergleichbaren und vor allem für die Nutzer erkennbaren Qualitätsmerkmalen Wert zu legen. Von daher liegt es nahe,

- interne Evaluation und externe Begutachtung sowie
- prozessorientierte Entwicklungen und Einführung vorgegebener Standards

zu verknüpfen.

Weiterbildungspolitik bedeutet dies die Festlegung auf **wenige verbindliche inhaltliche Standards** (wie z.B. Teilnehmerschutz, Zugangsoffenheit, Information, Transparenz des Angebotes, Qualifikation des Personals, Evaluation), vor allem aber die Förderung und Unterstützung von offenen, **autonom bestimmten Qualitätsentwicklungsprozessen**. Hier sind eigenständige, träger- und einrichtungsspezifische Konzepte zu erarbeiten. Dafür sollte Unterstützung geleistet, Arbeitshilfen und Instrumente zur Verfügung gestellt und Beratung und Begleitung gewährleistet werden – eine weiterbildungspolitische Entwicklungsaufgabe, die durch entsprechende Projekte und öffentliche Mittel aufgebaut und gefördert werden muss.

Für Qualitätsentwicklung als Organisationsentwicklung mit dem Fokus **Qualität für die Nutzer** sind Konzepte und Instrumente erforderlich, die nicht allein Check- und Prüfverfahren sind, sondern darüber hinaus Entwicklungsprozesse in Einrichtungen befördern und begutachten und dies auch in der Art und Weise ihrer "Überprüfung" widerspiegeln. Unter anderem können dabei Konzepte der **Kollegialberatung** und des peer-review weiterentwickelt und neue Formen der Zertifizierung und Testierung erprobt werden, insbes. in Weiterbildungseinrichtungen im Bereich der kulturellen und politischen Bildung.

Qualitäts-Testat für Weiterbildungseinrichtungen

Ein Qualitäts-Testat soll **für alle Weiterbildungseinrichtungen** offen sein, es zielt auf einen für die Öffentlichkeit und die Weiterbildungsinteressierten **transparenten Qualitäts-Ausweis**. Dabei geht es um ein übergreifendes adaptionsfähiges und vergleichbares System, das

- Prozessorientierung und Standardsicherung verbindet;
- Selbst- und Fremdevaluation kombiniert;
- einrichtungsspezifisch umzusetzen ist;
- auf Entwicklung statt auf Status-quo-Beschreibung setzt;
- auf Systematik und Verbindlichkeit im Handeln gerichtet ist;
- ein Testat vorsieht, das nach innen und nach außen Akzeptanz findet und in den Leistungen für die Öffentlichkeit erkennbar ist.

Das Qualitäts-Testat wählt die **Nutzer** zum zentralen Bezugssystem für Qualitätsentwicklung. Entsprechend sind die Qualitätsbereiche, die Einzelelemente sowie die Standards entwickelt und gewichtet. Ein zweites konstitutives Element ist die Ausrichtung auf die **Lernende Organisation**: dabei steht das "Einüben" des **Qualitätskreislaufts** im Zentrum. Es geht um die Befähigung zum selbstgesteuerten kontinuierlichen Qualitätsentwicklungsprozess in Weiterbildungseinrichtungen.

Das Qualitäts-Testat ist auf die vier bereits genannten Qualitätsbereiche gerichtet. Jeder Qualitätsbereich umfasst eine Reihe von Qualitätselementen. Diese sind unterschieden in **grundständige und weiterführende Elemente**. **Grundständig** heißt, dieses Element ist für die Erst-Testierung zur Bearbeitung vorgeschrieben, Endergebnisse sind zu dokumentieren, eine

kontinuierliche Revision und Fortschreibung ist sicherzustellen. Die **weiterführenden** Qualitätselemente sind Angebote und Vorschläge für die Fortentwicklung und können als Entwicklungsaufgaben für ein Review vereinbart werden. Zu den einzelnen Qualitätselementen werden Standards erarbeitet, die Gegenstand der Testierung sind. Standards können Prozess- oder Inhaltsstandards sein.

Ein entscheidendes Merkmal des Qualitäts-Testats ist jedoch nicht allein die Entwicklung und Sicherstellung von Standards, sondern gleichermaßen die Implementierung eines systematischen Vorgehens. Das Arbeitsprinzip des **Qualitätskreislaufts** ist ebenfalls Ziel und Gegenstand der Testierung und bedeutet, dass die entsprechenden Prozessschritte im Testierungsverfahren einzuhalten und nachzuweisen sind.

Das Qualitäts-Testat weist somit eine dreidimensionale Architektur auf:

- Entwicklung und Sicherstellung von Standards zu vorgegebenen grundständigen Qualitätselementen und Möglichkeit einrichtungsspezifischer Weiterentwicklung;
- damit verbundene systematische Einführung eines strukturierten Arbeitsprozesses (Qualitätskreislauft) auch für alle weiteren Entwicklungsprozesse;
- Festlegung einer kontinuierlichen Evaluation als selbstreflexivem Entwicklungsprozess, um die Einrichtungen zur Lernenden Organisation zu befähigen.

Für die Vergabe des Qualitäts-Testates gilt ein formales **Testierungs-Verfahren**. Es sieht vor:

- eine einrichtungsinterne Vereinbarung.
- einen Kontrakt mit einer Testat-Instanz.
- eine zeitliche Befristung.
- Evaluation, Maßnahmeplanung, Dokumentation, Abschlussbesprechung.
- Regelmäßiges Review.
- Finanzierung durch die Einrichtung.

Als **Testat-Instanz** ist an eine **nicht-staatliche Organisationsform** zu denken, die keine kommerziellen Interessen verfolgt, unabhängige Testierung gewährleistet, externen Sachverstand und kollegiale Beratung organisiert, Begleitung bereithält und Weiterentwicklungen der Qualitätselemente betreibt. Die **Trennung von Begutachtung und Prozessbegleitung** ist sicherzustellen.

Für die allgemeine Weiterbildung, die alle Bereiche (berufliche Weiterbildung, Sprachen, kulturelle und gesundheitliche Weiterbildung und politische Bildung) umfasst, lassen sich übergreifende Perspektiven anderer Bildungsbereiche für die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung nur dann umsetzen, wenn sie auf die der Erwachsenenbildung zugrunde liegenden Freiwilligkeit aufbauen. Deshalb kommt dem Aufbau und der Entwicklung eines Weiterbildungs-Testats besondere Bedeutung zu.